



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학박사학위논문

정부 관리자 역량과 성과간의
관계에 관한 연구

- 중앙행정기관 고위공무원을 중심으로 -

2019년 8월

서울대학교 대학원

행정학과 행정학전공

김 민 규

정부 관리자 역량과 성과간의 관계에 관한 연구

- 중앙행정기관 고위공무원을 중심으로 -

지도교수 김 동 욱

이 논문을 행정학 박사학위논문으로 제출함
2019년 4월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학전공
김 민 규

김민규의 박사학위논문을 인준함
2019년 6월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국 문 초 록

공공 성과관리 이론은 정부 관리자의 역할을 중시해왔다. 공공 성과라는 것이 결국 관리 행위를 통해 달성되는 것인데, 관리의 주체인 정부 관리자에 대해서는 보다 심층적으로 분석될 필요가 있다. 전략적 인적자원 관리를 비롯한 여러 이론적 성취를 통해 정부 관리자로 하여금 역량을 향상함으로써 조직 성과와 연계하도록 장려하는 것이 바람직하다는 점에 대해서는 대체로 받아들여지고 있다. 다음으로 중요한 문제는 첫째, 정부 관리자를 대상으로 한 경력개발은 어떠한 특징을 나타낼까, 둘째, 그들이 형성한 역량은 실제 성과와 관련성이 있는가, 셋째, 그렇다면 어떻게 그들의 역량을 형성하는 것이 바람직한가에 대한 논의가 제기될 수 있다.

이에 본 논문에서는 한국의 현상과 자료에 근거해 정부 관리자의 역량과 성과와의 관계 규명을 위해 노력했다. 이를 위해선 무엇보다도 한국 현실에 적합한 정부 관리자의 역량 변수의 발굴과 이를 뒷받침할 수 있는 데이터 확보가 필요했다. 본 논문에서 새로이 제시한 독립변수들은 학·석사 간 전공 이동, 정부 관리자의 부처 이동, 학연, 대통령(비서)실 근무 여부이다. 이러한 새로운 독립변수들은 기존 공공 성과관리 연구에서 이미 조직 및 사업 특성 등 영향력이 확인된 요인들과의 관계에서 어느 정도 설명력을 나타낼 수 있을지에 대한 염려가 있었다.

또 본 논문은 객관적 자료와 대표본을 사용해 정부 관리자 역량과 성과와의 관계를 경험적으로 규명하려는 시도를 하였다. 정부 관리자가 형성한 각 역량 변수가 중앙행정기관의 성과에 미치는

영향을 통계 분석하였으며, 구체적으로 성과는 재정사업 평가점수, 평가등급과 예산증가율로서 측정했다. 이를 위해, 40여개 중앙행정기관의 2,456개 단위사업(중복 포함)을 대상(2008년~2015년)으로 했으며, 데이터는 주로 정부기관, 언론사 등에서 공개적으로 제공하는 자료를 수집하여 분석했다.

정부 관리자를 대상으로 한 기존의 성과 연구의 대부분이 설문예기반을 둔 다소 추상적이고 모호한 개념을 토대로 수집된 자료를 활용하여 측정하였으나, 본 논문은 재정사업자율평가와 같은 상대적으로 객관적인 데이터를 이용했다. 이러한 형태의 정부 관리자의 성과에 대한 실증 연구는 일부 미국 등 해외사례를 제외하면 아직 국내에서는 시도되지 않았다는 점에서 의의가 있다.

재정사업 평가점수와 평가등급을 종속변수로 한 정부 관리자의 역량과의 관계를 분석한 결과, 전부 또는 일부에서 가설이 예측한 방향대로 결과가 도출되었다. 즉, 사고 역량에서는 전공이동이, 업무 역량에서는 부처이동이, 관계 역량에서는 대통령(비서)실 근무 여부 변수가 가설의 예측과 동일하게 나타났다.

다음 예산 증가를 종속변수로 한 분석결과 사고 역량 중 전공이동에서, 관계역량 중 대통령(비서)실 근무에서 가설과 일치하는 방향의 결과가 도출되었다. 다만 예산 증가에 영향을 미치는 업무 역량은 본 논문에서 통계적으로 유의미한 효과를 나타내지 않았다.

이들 변수는 본 논문에서 새로이 제시한 수평적 차원의 경력개발 변수들로서 학력수준과 재직기간과 대통령(비서)실 근무와 같은 변수는 기존 선행연구에서 주목해온 변수의 효과가 크지 않거나 혹은 드러나지 않는 가운데 효과를 나타낸 것이어서 더욱 의미가 있다. 사고 또는 업무 역량의 일부 수직적 차원에 해당하는 변수들은 한국과 같이 경제 및 사회가 발전한 상황에서 역효과를 갖거나 유의미하지 않을 가능성이 있었는데 본 논문에서 이러한 예상

에 기반을 둔 효과가 나타남을 발견하였다.

주요어 : 고위공무원, 역량, 공공성과관리, 사업성과, 예산증가

학 번 : 2014-30758

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구 목적과 필요성	1
제 2 절 연구의 구성	5
1. 연구 설계	5
2. 논문 구성 개요	6
제 2 장 이론 및 선행연구	7
제 1 절 공공 성과관리에 대한 이론	7
1. 공공 성과관리 이론적 배경	7
2. 공공성과에 대한 정부 관리자의 역할	11
제 2 절 정부 관리자와 성과에 대한 이론적 논의	14
1. 정부 관리자의 성과에 대한 선행 연구	14
1) 기존 연구의 성과와 한계	14
2) 수평적 측면에 대한 연구	18
2. 정부 관리자의 성과 측정	21
1) 성과 측정 데이터의 종류와 특성	21
2) 행정데이터 활용 관련 성과 측정의 한계	23
3) 본 논문의 중앙행정기관 관리자 성과 측정 방법	27
제 3 절 정부 관리자 역량에 관한 이론	29
1. 역량 이론의 배경	29
2. 역량 개념 연구	32
3. 역량 분류에 관한 선행 연구	37
1) 역량 구분에 관한 일반적 논의	37
2) 정부 관리자 역량 구분 방법	39
4. 선행 역량 연구의 한계	43

1) 순수 특성 리더십 연구	43
2) 행태론적 시각의 역량 연구	44
3) 본 논문의 역량 연구에 대한 지향점	45
5. 역량에 대한 본 논문의 개념적 정의	47
1) 사고 역량	47
2) 업무 역량	48
3) 관계 역량	49
제 4 절 주요 연구와 본 논문의 차이점	51
제 5 절 사례 선정 : 중앙행정기관 고위공무원	54
1. 중앙행정기관 고위공무원 구성과 현황	54
2. 중앙행정기관 고위공무원 주요 역량 현황	62
 제 3 장 연구설계	 72
제 1 절 분석모형의 설정	72
제 2 절 연구가설의 설정	75
1. 사고 역량	75
1) 학력 수준	75
2) 전공 이동	77
2. 업무 역량	79
1) 재직 기간	80
2) 부처 이동	81
3. 관계 역량	83
1) 학연	84
2) 대통령(비서)실 근무	85
제 3 절 연구방법	87
1. 자료의 수집과 표본	87
1) 종속변수 자료 원천	87
2) 독립변수 자료 원천	88
3) 두 자료원의 결합 방법	90

2. 주요변수의 측정	92
1) 종속변수	92
2) 독립변수	94
3) 통제변수	98
3. 분석방법	103
 제 4 장 통계분석	 105
제 1 절 기술통계	105
제 2 절 회귀분석	117
1. 사업성과에 미치는 영향 분석	117
1) 사업성과 점수 회귀분석	117
2) 사업성과 등급 로지스틱 분석	123
2. 예산증가에 미치는 영향 분석	128
제 3 절 해석	132
1. 일반적 논의	132
2. 사업성과에 대한 해석	133
1) 사고역량이 사업성과에 미치는 영향	134
2) 업무역량이 사업성과에 미치는 영향	135
3) 관계역량이 사업성과에 미치는 영향	136
3. 예산증가에 대한 해석	137
1) 사고역량이 예산증가에 미치는 영향	138
2) 업무역량이 예산증가에 미치는 영향	139
3) 관계역량이 예산증가에 미치는 영향	139
 제 5 장 결론	 141
제 1 절 연구결과의 요약	141
제 2 절 이론적 함의와 정책적 시사점	143
제 3 절 연구의 한계	148

참 고 문 헌	152
Abstract	181

표 목 차

[표 2-1] 역량에 대한 주요 이론과 연구	32
[표 2-2] 고위공무원이 갖추어야 할 역량과 하위요소	41
[표 2-3] 정부 관리자에게 요구되는 필요 역량	42
[표 2-4] 주요 선행연구와의 차이점	53
[표 2-5] 중앙행정기관별 고위공무원 현원	59
[표 2-6] 채용형태 구분에 의한 고위직 공무원 직급별 충원 현황 비중	60
[표 2-7] 고위직 공무원의 연도별 최종학력 현황	63
[표 2-8] 고위직 공무원의 연도별 학위 취득지역 현황	64
[표 2-9] 고위직 공무원의 임용전후 학위취득 현황	65
[표 2-10] 고위직 공무원의 연도별 대학 전공 현황	66
[표 2-11] 고위직 공무원 연도별 현 계급 재직년수	67
[표 2-12] 고위직 공무원의 현 근무부서 근무기간	68
[표 2-13] 고위직 공무원의 연도별 전보횟수	69
[표 3-1] 주요 변수의 측정방법	102
[표 4-1] 주요 변수의 기술통계	107
[표 4-2] 본 연구에서 사용된 주요 변수 연도별 기술통계	108
[표 4-3] 국장급 관리자 연도별 최종학력 현황	109
[표 4-4] 국장급 관리자 연도별 대학 전공 현황	111
[표 4-5] 국장급 관리자 연도별 대학원(석사) 전공 현황	112
[표 4-6] 국장급 관리자의 연도별 현 계급 재직연수	113
[표 4-7] 국장급 관리자의 학연 형성 현황	114
[표 4-8] 국장급 관리자의 대통령(비서)실 근무 경험	115
[표 4-9] 주요 변수 상관관계 분석표	116
[표 4-10] 사업성과(평가점수)에 대한 회귀 분석결과(1)	120
[표 4-11] 사업성과(평가점수)에 대한 회귀 분석결과(2)	122

[표 4-12] 사업성과(평가등급)에 대한 로지스틱 분석결과(1)	126
[표 4-13] 사업성과(평가등급)에 대한 로지스틱 분석결과(2)	127
[표 4-14] 예산 증가에 대한 회귀 분석결과(1)	130
[표 4-15] 예산 증가에 대한 회귀 분석결과(2)	131
[표 4-16] 사업성과 분석결과의 요약	134
[표 4-17] 예산증가 분석결과의 요약	138

그 림 목 차

[그림 2-1] 행정학에서의 역량에 대한 다양한 접근	35
[그림 2-2] 중앙행정기관 공직 분류 체계	57
[그림 3-1] 분석모형	73
[그림 3-2] 재정사업 주요 자료원(예시)	94
[그림 4-1] 국장급 관리자 입직 전후 학위별 취득 시점	110

제 1 장 서론

제 1 절 연구 목적과 필요성

정부의 업무는 국민연금, 항공관제, 원자력 발전 등 과거와 비교할 수 없을 정도로 복잡하고 위험한 영역으로 확대되었다. 전문적 지식, 기술을 요하는 대·내외 정부 업무가 급증하는 동시에 국민의 행정참여 확대 및 고도의 전문성에 기초한 고품질 행정서비스에 대한 요구가 지속적으로 제기되었다(김판석, 2007; Denhardt & Denhardt, 2015: 2). 이러한 환경의 변화는 정부 관리자를 연구하는 방식에도 변화를 가져왔다. 과거에는 정부 관리자는 법규와 행정규약에 따라서 서비스를 제공하고 집행하도록 하는 수동적 역할만으로도 충분했다면, 오늘날에는 문제 인식, 대안 창출, 해결방안 이행, 결과 분석 및 환류에 이르는 적극적이고 능동적인 역할이 기대된다(Van Wart, 2010: 300). 고위직 정부 관리자는 과거보다 더욱더 전문화된 행정인 이미지가 강해졌다(Peters, 2010: 91). 인사행정관리는 정부 서비스 제공을 담당하는 인력의 수준에 영향을 미칠 뿐만 아니라 다양하고 복잡해진 미션을 수행하는 정부의 성과에 영향을 줄 수 있다는 점에서 중요성을 더욱 인정받고 있다(Kellough, 2018).

정부 관리자의 전문성, 관리적 능력, 정치적 대응성을 높일 수 있는 방안을 마련하는 것은 인사행정관리의 핵심 의제에 해당한다(Hood & Lodge, 2004). 인사행정관리의 영역은 입직 초기의 직무 적응 훈련에 머무르지 않는다(Brown & Brudney, 2003). 특히, 전략적 인적자원 관리(Strategic Human Resource Management)분야 학자들은 조직 인적 자산을 어떻게 관리하는가가 조직의 상대적 경쟁력 또는 가치를 결정하는 것으로 보았다(Coff, 1997; Daley, 2002:1). 즉, 이들은 정부 관리자에 대한 추가 교육과 훈련을 통해 지속적으로 변화하는 업무 상황에 적응할 것과 함께 다양한 업무 경험을 통해 변화에 능동적으로 대처하는데 필요한 새로운 기술과 정보 습득이 필요하다고 보았다(Brown &

Brudney, 2003). 지식기반 사회라는 현 시대의 환경변화 속에서 적합한 지식을 적시에 받아들이지 못하면 경쟁력을 상실할 우려가 있으므로, 정부 관리자는 전문화된 분야의 기술 습득 또는 상위 교육과정 이수과 같은 지속적 역량 개발 압력을 받고 있다는 점을 고려할 필요가 있다(Merit System Protection Board, 2015: 12). 특히, 이러한 전문성 확보에 관한 이슈는 임시직 또는 파트타임직에 의해 쉽게 대체될 수 있는 문제가 아니기에 조직은 그들 구성원을 장기적 관점에서 세심한 경력 관리를 통해 인적자원으로 관리해야 한다(Daley, 2002:2).

현재와 미래의 정부 관료제에는 어떠한 역량을 갖춘 사람들을 필요로 하는가에 대한 질문이 더욱 중요해졌다(Hondeghem & Vandermeulen, 2000; OECD, 2011: 123). 다수의 선행연구에서는 정부 관리자에 대한 역량 측정과 개발에 대해 특별한 관심을 가져왔다(Peters, 2010; 김판석, 2007; 김신복 · 이영환, 2008; 이수영, 2017). 그럼에도 불구하고 고위공무원의 역량 향상에 대한 이러한 당위론적 입장과 현실 인식의 격차는 여전히 좁혀지지 않은 것으로 보인다. 예컨대, 2011년 미국 연방 정부는 고위공무원을 대상으로 한 조사에서 30%가 그들의 능력개발 수요가 충족되지 않았다고 응답했다(Merit Systems Protection Board, 2015).

정부 관리자에 대한 역량 연구는 공무원 역량 평가 기법의 발전과 더불어 비교적 최근에 부각되기 시작했다(Hilton, 2008; Berdrow & Evers, 2014). 이러한 배경에는 조직의 인재 채용 및 경력개발 부문에 있어서 비교적 개방적으로 유연하게 운영할 수 있는 민간 부문과 달리 정부 부문은 다른 특성을 나타낸다. 즉, 정부 부문은 대부분 직업공무원으로서 장기 근무를 전제로 채용하고 있으며, 내부자 중심의 승진을 통해 상급 직위 관리자를 확보하는 형태로 운영되고 있다. 이러한 맥락에서 다음과 같은 질문이 이러한 정부부문에 있는 독특한 문제를 해결하는데 보다 유용한 단초가 될 것으로 생각된다. 즉, “임용후보자는 현재 어떠한 역량을 보유하고 있나?” 라는 즉각적이며 단기적인 측면에 한정하기보다는 나아가 “장기적인 관점에서 우수한 관리자를 확보하기 위해 정

부는 구체적으로 어떠한 노력을 기울여야 하는가?” 라는 가에 대한 것이다.

본 논문에서는 정부 관리자의 역량을 측정한다는 점에서는 선행연구와 유사하지만 보다 장기간 형성된 결과물로서의 역량에 주목하고 있다는 점에 차별성이 있다. 정부 관리자의 학력 및 경력과 같은 요인은 개인 혹은 조직의 선택에 따라 축적량 및 축적 내용이 달라지고 이는 업무 성과의 차이로 나타날 수 있다. 그러나 인적자원 관리 현실에서는 개인과 조직 모두 적절히 대응하지 못하고 있는 것으로 보인다. 개인은 그들의 경력개발을 어떻게 설계해야 하는지 잘 모르는 경우가 많으며, 조직 또한 재직자들로 하여금 어떻게 경력개발을 하도록 해야 하는지에 대해서는 명확한 대책을 마련하지 못했다고 한다(Riccucci & Naff, 2008: 346). 정부 관리자의 역량을 다룬 기존 연구는 일부 질적 연구의 성과에도 불구하고 다음과 같은 한계로 실증 분석 연구는 상대적으로 진척되지 못했다.

첫째, 공공조직의 특성 상 조직 및 사업성과에 대한 개념적 정의를 내리기 어려운 점이 있다(노화준, 2000; Boyne et al., 2006). 공공분야는 민간분야와 다르게 성과에 대한 관점이 상충되거나 다차원적인 다양한 견해가 표출되어 정부 관리자의 성과 측정이 용이하지 않았다고 한다(노화준, 2000; Rainey, 2009; Boyne et al., 2006; Riccucci & Naff, 2008: 295). 그리고 정부 성과에 대한 종합적인 데이터 부족으로 인해 정부 관리자의 역량이 성과에 미치는 영향을 파악하기 어려웠다는 점도 지적된다(Partnership for Public Service and Mckinsey and Company, 2016: 21).

둘째, 조직 내 하위부서의 정부 관리자의 성과에 미치는 영향을 직접적으로 설명하고 있는 선행 연구는 매우 드물게 나타났다(Lewis, 2010). 대통령 등 선출직 공무원에 비해 국장급 이상 관리자, 즉 직업 공무원(career civil servant)의 역할과 성과에 대해서는 상대적으로 주목받지 못했다. 장관 등 부처 수준 기관의 책임자 인적 정보를 활용한 연구와 달리 국장급 관리자에 대한 성과를 측정할 수 있는 데이터를 확

보하기 어려웠기 때문으로 판단된다. 본 논문에서는 중앙행정기관의 국단위의 성과 데이터가 공개됨에 따라 이를 기초로 하여 국장급 관리자의 인사정보를 활용하여 정부 관리자의 역량과 성과와의 관계를 분석할 수 있도록 했다.

셋째, 전통적으로 정부 관리자를 대상으로 한 리더십 연구에서는 정부 관리자의 내적 특성 요인에 대해서는 비중 있게 다루지 않았던 것으로 보인다. 또 조직의 관리적 차원의 효과성을 연구한 선행연구에서는 정부 관리자 또는 이들이 보유한 지식, 기술 및 태도와 같은 내적인 특성에 대해서는 특별한 언급을 찾아보기 힘들었다. 이러한 배경에는 정부 관리자의 역량과 성과에 대한 데이터 수집의 한계도 작용했던 것으로 판단된다(Becker, 1993: 161; Lewis, 2010).

본 논문에서는 이론적 측면과 관련하여 공공부문 성과를 설명하는 독립변수로서 정부 관리자의 역할에 주목했다. 공공관리학적 시각에 기초하여 정부 관리자 역량 요인은 조직 및 사업 요인과 함께 성과를 설명하는데 주요한 역할을 할 것으로 보았다. 정책적 측면에서도 본 논문은 정부 관리자의 역량과 정부 성과와의 관계를 규명함으로써 정부 인재 임용 및 재직자 경력개발 관련 정책 대안을 마련하는 데 기여할 수 있다.

제 2 절 연구의 구성

1. 연구 설계

공공성과 관리 분야의 선행연구에서는 성과를 설명하기 위한 주요 변수로 관리자 요인 외에도 조직 및 사업 요인을 분석모델에 포함해왔다. 본 논문에서는 이러한 조직 및 사업과 같은 선행요인이 성과를 설명하는 통제변수로 두고 국장급 관리자의 역량을 독립변수로서 종속변수에 해당하는 정부 성과에 미치는 영향에 대해 검증하였다.

중앙행정기관이 국가적 업무를 이끄는 역량은 매우 중요하며, 여러 선행 연구에서 이러한 순기능적 측면에 대해 주목해왔다(박경돈, 2013). OECD 선진국을 대상으로 한 연구에서는 역량이 높은 정부는 역량이 낮은 정부보다 경제성장률이 높고 재정수지도 건실한 것으로 나타났다(김태일, 박상현, 2013).

본 논문에서는 중앙행정기관의 국장급 관리자 중 절대 다수에 해당되는 고위공무원에 주목했으며 이들이 가진 역량은 중앙행정기관의 성과를 이끄는 핵심 변인으로서 작용할 것으로 기대했다. 실제로 이들 고위공무원은 중앙행정기관의 부서의 장으로서 정책과제 뿐만 아니라 인사, 조직, 예산 등 내부관리 및 대외관리기술을 갖추므로서 효율적 조직운영은 물론 높은 성과 창출이 가능하도록 하는 역할을 수행하는 것으로 알려져 있다(조선일, 2008).

본 논문은 이러한 중앙행정기관 고위공무원의 역할을 감안하여 이들이 확보한 역량이 성과에 미치는 영향을 분석하는 것은 실질적 의의가 있을 것으로 판단하였다. 그리하여 이들 정부 관리자가 형성한 각 역량 변수가 중앙행정기관의 성과에 미치는 영향을 분석하였으며, 구체적으로 성과는 재정사업 평가점수 및 평가등급과 예산증가율로서 측정했다. 이를 위해, 40여개 중앙행정기관의 2,456개 단위사업(중복 포함)을 대상(2008년~2015년)으로 했으며, 데이터는 주로 정부기관, 언론사 등에서 공개적으로 제공하는 자료를 이용했다.

2. 논문 구성 개요

본 논문은 정부 성과의 결정요인으로서 정부 관리자가 형성한 역량 효과를 검증하기 위하여 총 5장으로 구성되어 있다. 제 2장에서는 공공성과 관리이론을 소개하고 정부 관리자의 성과에 대한 기존 연구의 이론적 논의와 주요 성취에 대해 살펴보았다. 그 다음 단계로 정부 관리자의 역량에 관한 이론을 살펴보고 선행 역량 연구의 한계를 분석했다. 이를 토대로 정부 관리자 각 역량을 사고역량, 업무역량 그리고 관계역량으로 조작적으로 정의하고 이들 각 역량이 성과와 어떤 관계를 맺는가와 이들 각 역량은 성과를 어느 정도 설명하는가에 대해 파악하고자 했다. 또 한국의 국장급 관리자가 형성한 역량에 대한 보다 명확한 이해를 돕기 위한 취지에서 한국의 중앙행정기관 고위공무원 현황을 소개했다. 또한 이들 고위공무원이 형성한 역량의 변화를 진단하고 이에 관한 선행연구 소개를 포함하였다. 제 3장에서는 정부 관리자의 역량이 정부 성과의 각 차원 즉, 사업과 예산 성과에 미치는 영향에 대한 연구가설을 도출하였다. 독립변수를 살펴보면 사고역량 변수의 측정지표로 학력수준과 학·석사간 전공이동 여부, 업무 역량 변수로 고위공무원 재직기간과 부처이동 여부, 관계 역량 변수로 학연과 대통령(비서)실 근무여부를 포함했다. 제 4장에서는 기술 통계를 제시하고 검증을 수행할 것이다. 마지막으로 제 5장에서는 이러한 정부 관리자의 역량이 사업과 예산 성과에 미치는 영향에 대한 각 분석결과를 요약하고 이론적·정책적 함의를 제시할 것이다.

제 2 장 이론 및 선행연구

제 1 절 공공 성과관리에 대한 이론

1. 공공 성과관리 이론적 배경

공공서비스를 어떻게 향상시킬 것인가는 정부 개혁 작업을 담당하는 정책실무자는 물론 공공 조직 관리를 연구하는 학자의 공통된 주제에 해당된다(Boyne et al., 2009; Rainey, 2009). 공공관리론 관점의 학자들은 기존의 관료적 행정(bureaucratic administration)과 구별되는 개념으로 관리적 행정(managerial administration)개념을 주장했다(Avellaneda, 2007: 17). 이 관점은 행정은 무엇이 집행되어야 하는지 보다는 결과를 달성하기 위한 방법 및 개선 방안에 보다 초점을 맞추었다고 볼 수 있다(Avellaneda, 2007: 17). 다만, 민간조직과 달리 공공조직의 성과 향상에 대해서는 여전히 난제로 남겨져 있으며(노화준, 2000; Boyne et al., 2006; Rainey, 2009), 이러한 원인으로 다차원적이고 복합적인 속성을 지니고 있어 성과를 측정하기는 어렵다는 점이 지적되어 왔다(Rainey & Steinbauer, 1999; Brewer & Seldon, 2000; Boyne, 2006: 5; Riccucci et al, 2008: 295). 다른 한편 조직과정이나 공공정책 및 프로그램 관리에 있어 투입과 산출에 대한 명확한 기준이 없으며 공공기관의 성과를 설명할 수 있는 자료가 극히 한정되어 있다는 점을 들 수 있다(Walker et al., 2011). 이외에도 목표와 성과간의 이해관계, 공정한 평가시스템의 부재, 비금전적 가치 지향 문화, 승진을 중시하는 경향 등이 복합적으로 작용했다고 할 수 있다(이수영, 2011).

그럼에도 불구하고 공공부문에서 성과에 대한 관심과 중요도는 최근 더욱 높아졌다(Walker et al., 2011). 공공성과 관리 분야 연구자들은 정부 조직의 전략적 기획과 성과 측정 과정을 통해서 성과정보가 도출되

어야 한다고 보았으며(Moynihan, 2010: 279; Andersen et al., 2018), 이러한 성과정보는 의사결정에 활용될 수 있어야 한다는 소위 성과에 기반을 둔 관료제(performance-based bureaucracy)를 지지했다(Moynihan, 2010: 279). 또한 가급적 정부가 성과 관련 자료를 확보하고 이를 공개토록 하여 정부 관리자들로 하여금 자신의 성과를 평가하고 서비스 제고를 위한 전략 모색 방안으로 활용되도록 해야 한다는 입장을 나타내기도 했다(Boyne 2010: 250).

행정학에서 공공 조직의 성과에 대한 관심은 20세기 초로 거슬러 올라갈 수 있다(Williams, 2003).¹⁾²⁾ 성과관리에 대한 본격적 논의의 시작은 신공공관리론(New Public Management)의 다양한 지적 뿌리 중 하나인 공공선택론(Public Choice Theory)에 속한다(Boyne, 2010: 249). 일찍이 공공선택론의 Niskanen(1971)과 같은 학자들은, 시민과 정치가들이 보기에 공공조직의 성과는 비가시적이고 모호해서 민간부분에 비해 덜 효율적이라고 주장했다(Boyne, 2010: 249). 요컨대, 오직 관료만이 서비스 원가에 대한 정보를 보유하고 있기 때문에 ‘예산극대화(budget-maximize)’를 통해 공익보다는 개인의 이익극대화에 경주하는 경향이 있다(Boyne, 2010: 249). 공공 서비스 제공의 효율성 및 비용 효과 감소에 대한 정책적 대응 중 하나로 공공기관으로 하여금 정부 외 서비스 제공자와 경쟁하도록 하는 체제가 도입된 것이다(Boyne, 2010: 249). 실제로 OECD와 세계은행 등의 적극적인 지원 하에 많은

1) 예컨대 Herbert Simon은 1930년대 도시 정부를 대상으로 성과를 측정하는 방법에 대한 도움을 주기위한 프로젝트에 참여했다(Ridley & Simon, 1938; Moyihan, 2010: 281에서 재인용). 1949년에는 첫 번째 Hoover Commission이 연방 정부의 성과예산의 도입에 관해 조언했다. 1960년대에는 국방부가 PPBS(Planning, Programming, and Budgeting System)을 고안하여 연방정부로서는 최초로 자원 배분을 위한 성과 인디케이터(performance indicators)를 도입했으며, 이후 많은 정부가 이를 채택했다. 닉슨 행정부에서는 PPBS 대신 자체적으로 전략적 기획 시스템인 MBO(management by objective)를 고안했다. 카터 정부에서는 매 예산 주기마다 행정기관으로 자신의 현존 프로그램에 대한 정당성을 확인하도록 하는 ZBB(zero based budgeting)의 개발했으나 레이건 행정부에서는 이러한 제도가 지속되지 못했다(Monyihan, 2010: 281).

2) 1980년대는 TQM(Total Quality Management)와 전략적 기획(strategic planning)과 같은 성과 도구(performance tool)에 대한 관심이 높아졌는데 이는 많은 국가들이 그들 관료조직이 기존 정부개혁에선 결여되었던 보다 성과 중심적이며 단결된 노력, 정치적 가시성(political visibility)을 확보하려는 움직임과 맞닿아 있었다(Monyihan, 2010: 281).

국가들이 보여준 공공부문 개혁은 이념적으로 성과에 대한 객관적 평가와 적극적인 성과관리를 지향하고 있다(Boyne, 2010: 249). 미국 정부는 클린턴 행정부의 첫 해인 1993년 GPRA(Government Performance and Results Act)가 도입되었는데, 이 시점이 현재의 성과 중심 관료제의 대략적인 시작점으로 볼 수 있다(Moynihan, 2010: 281). GPRA는 모든 행정기관으로 하여금 5년 단위의 전략 기획과 성과 보고를 하도록 요구한 결과 공공기관 성과에 대한 총괄적인 데이터가 생산되었다(Moynihan, 2010: 281).

한국의 성과관리 제도는 심사분석제도가 도입된 1961년까지 거슬러 올라갈 수 있으나, 「정부업무평가 기본법」이 제정 및 시행된 2006년 4월을 시작점으로 볼 수 있다(심오택 외, 2013a). 즉 이 시기에 각종 평가의 통합 실시와 자체 평가 중심의 제도 시행 등 기존의 정부업무 평가 제도의 문제점을 획기적으로 개선된 현재 성과관리 제도의 기초가 마련되었다고 볼 수 있다(심오택 외, 2013a). 국내의 성과관리 연구를 집약한 전영한(2016)의 연구에서는 한국 행정학의 대표적 학술지 825편을 분석한 결과 조직 효과성 연구 논문이 1990년대 이후 급격히 증가하여 2000년대 이후 조직행태 연구와 함께 전체 조직 연구 논문의 절반이 넘었다고 밝혔다(전영한, 2016). 당시 노무현 정부가 주도한 혁신운동이 행정학 전반의 연구 활동에 영향을 미쳤다고 보았는데, 정부혁신운동은 그 자체로도 조직연구에 대한 관심을 촉발시킨 것은 물론 이 운동에 직간접적으로 참여한 많은 행정조직 연구자들이 자신의 경험을 연구논문으로 출간시키는 결과로 이어졌다(정용덕, 2006). 이후 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부에서도 성과관리 연구가 진행 되었으며, 특히 성과관리 혹은 성과주의예산제도 도입에 따른 통합 성과관리 방안의 도입이 주요한 연구주제로 부상했다(김병규 외, 2017; 박순애·이영미, 2018). 더불어 지방정부 수준에서 BSC(Balanced Score Card)기법 도입에 관한 연구(고경훈 외, 2005), 성과관리를 위한 정부회계제도에 관한 연구(김재훈, 2003), 조직문화와 성과관리에 관한 연구(황창연, 2003) 등과 같이 성과관리에 대한 다양한 시각의 연구들이 등장했다(나태준·이남국,

2005). 특히, 재정사업 자율평가 제도와 관련된 연구들은 제도의 도입 이후 양·질적으로 모두 확대되는 경향을 보이고 있다. 제도 현황 및 운영 실태에 관한 연구는 최근까지 지속적으로 수행되고 있으며, 연구 범위는 점차 중앙행정기관으로부터 지방자치단체로 확대되었다(임유미·하연섭, 2015; 유금록, 2010; 박기묵·최준호, 2016; 장혜윤, 2016; 최현묵·김인, 2017; 박순애·이영미, 2018). 또 공공기관은 경영평가를 중심으로 평가제도 및 개선사항을 도출하기 위한 연구가 지속적으로 소개되어왔다(이상철·박병식, 2004; 강인재, 2008; 조택, 2008; 이창길·최성락, 2010; 권대현·박진하, 2011).

정부 성과관리가 학습과 조직 효과성에 일부 기여했다는 경험적인 증거가 일부 연구들에서 도출되었다(Moynihan, 2010: 294). 영국 지방정부에서 인센티브 목표의 도입으로 인해 교육 평가 점수가 상승했고(Boyne & Chen, 2006), 효과적인 성과 평가를 받았다고 인식한 소방관의 실제 성과가 보다 향상된 것으로 나타났다(Donahue et al., 2004). 연방 정부 관리자 중 보다 성과관리 실무에 대해 높은 인식을 갖고 있는 관리자들은 비교집단에 비해 우수한 것으로 밝혀졌다(Yang & Pandey, 2008).

정부의 성과관리 제도 도입에 대한 긍정적인 시각과 함께 우려의 시각도 함께 제기되었다. 먼저, 성과관리에 대한 정의가 연구 분야에 따라 상이하며, 다양한 개념을 포괄하고 있다는 점이 지적된다. 먼저, 인적자원 전문가들이 정의하는 성과관리는 개인 성과계획, 성과평가, 유인과 제재를 통해 개인의 성과를 향상시키려는 노력에 한정되었다(Grote, 2000; Palguta, 2001). 보다 광의로 공무원들과 그들의 중요한 협력자들이 구체적인 공공 목적을 달성할 수 있도록 설계된 조직적, 관리적, 리더십 전략의 총체를 의미한다고 정의되기도 했다(Behn, 2002). 이러한 성과에 대한 개념의 확장은 공공조직 목표가 가진 애매모호함과 목표 달성 여부 측정의 어려움이 있으며, 레드테이프(red tape)를 증가시키며 집권화를 심화시킨다고 지적하였다(Rainey, 1993; 전영한, 2004).

다음으로 성과관리제도 자체가 갖고 있는 문제로 계량 목표에 비해 비

계량 목표를 소홀히 할 수 있다는 점, 측정 도구를 찾는 노력에 비해 집행으로 얻게 되는 이익이 적다는 점, 측정 도구가 너무 경직적이므로 빠르게 변화하는 행정현실을 따라잡지 못하는 점, 현존하는 평가시스템 하에서 안주하려는 경향 등이 문제로 지적되었다(Moynihan, 2010: 293). 또 성과 측정도구는 관리자들이 집착함으로써 공익을 추구하는 노력과 재량이 약해질 수 있는 점이 문제로 지적되기도 하였다(Heinrich, 2007: 298; Moynihan, 2008).

2. 공공성과에 대한 정부 관리자의 역할

정부 사업의 성공 요인으로서 숙련된 전문가에 의한 효과적인 관리의 필요성은 지속적으로 강조되어 왔다³⁾(Lynn, 2006; Chun & Song, 2017). 신공공관리론을 거쳐 거버넌스와 신공공서비스론이 부각되면서 ‘공적 가치’의 중요성을 인식하며 관리자의 역할에 주목하게 되었다(김호정, 2017). 관리자의 역할에 대한 일정한 연구 흐름은 큰 비중을 차지하진 않았지만 면면히 지속되어 왔다. 예컨대 O'Toole & Meier(1999)는 관리자가 조직 안정성을 도모하고 외부환경을 조정함으로써 성과 달성에 기여한다고 설명했다. Lynn을 포함한 여러 학자들은 관리 요소로 조직구조, 기술적 과정 뿐 아니라 다수의 기존 모형들이 간과해 온 공공관리의 관리자의 역할에 주목함으로써 이 분야 연구범위가 확대되는데 기여했다(Lynn et al., 2000). Boyne은 공공서비스의 성과 제고는 여유 자원과 보다 나은 관리자의 관리적 행위를 통해서 달성된다고 결론 내렸다(Boyne, 2003: 389). 다만 공공 성과관리 연구에서는 성과에 영향을 미치는 자원, 규제, 시장경쟁, 리더십 등과 같은 관리적 요소의 단면 위주의 연구로 인해 상대적으로 관리자 자체에 대한 관심을 충분히 가지지 못했다는 한계는 지적하지 않을 수 없다(Boyne, 2003).

3) “전통적으로 공공부문에서는 정치적 영향에 비해 조직 내 관리장 리더십의 역할이 크지 못했다고 생각했으므로 조직 관리 차원에서 중요한 변수로 취급되지 않았다(김호정, 2017).

공공관리론 관점의 학자와 실무자들은 관리적 요인을 공공부문 성과를 설명하는 핵심적 요소로 보았다(O'Toole & Meier, 1999; Boyne, 2003; Meier & O'Toole, 2011). 이들 연구자들은 성과에 영향을 미치는 관리와 여타 요인 간에는 복잡한 관계가 있음을 고려해야 하지만, 대체로 관리자의 관리행위의 중요성에 대해서만큼은 공감했다(Van Wart & Berman, 1999; Brewer, 2006). 즉 관리 행위를 통해 공공부문에서의 관리자가 보유한 인적자본은 조직 또는 사업의 높은 성과를 연결가능해지는 것이다(Van Wart & Berman, 1999; Brewer, 2006). 대부분 국가의 정부들은 관리자의 리더십과 관리 역량 향상이 중요하다는 데 인식을 공유하고 있다(OECD, 2011: 125). 또한 관리자 연구는 조직의 목적 달성을 위한 인적자원의 활용 논의가 점차 조직에서 개인으로 초점이 이동되도록 하는데 기여했다(OECD, 2011: 125).

공공관리론의 학자들은 숙련된 관리자에 의한 관리의 질(Managerial Quality)적 측면은 자원의 효과적 사용, 네트워킹 능력, 조직의 안정적인 운영과 같은 요인과 함께 공공조직의 성과 향상에 기여한다고 보았다(O'Toole & Meier, 1999; Meier & O'Toole, 2002; Meier & O'Toole, 2011). Ingraham & Kneedler(2000: 236)는 성과와 관련된 관리자의 리더십 역할에 대해 관리의 질과 성과간의 연결 관계를 규명하고자 했다. 이들은 조직의 자본 관리, 재정관리, 인적자원관리, 정보기술 관리 부문을 종합적으로 살펴보았는데 무엇보다도 이러한 관리의 하위 요소들을 묶어주는 역할을 하는 것이 관리자의 리더십이라고 보았으며, 긍정적인 리더십의 발휘는 효과적인 관리에 영향을 주고 이는 결과적으로 조직의 성과와도 연결된다고 보았다(Ingraham & Kneedler, 2000: 236; Ingraham et al., 2003: 17).

최근 일부 연구자들은 공공부문 성과를 설명하기 위해 경쟁하는 관리 요인 중 관리자의 인적 요인에 해당하는 전문성에 대해 공감하기 시작했다(O'Toole & Meier, 1999: 524; Boyne, 2003; Boyne et al., 2005: 634). 정부 조직이 소관 사업을 잘 수행하려면 무엇보다 교육과 경험, 실적이 풍부한 숙련되고 유능한 관리자를 확보해야 하며 최근 보다

민감하고 복잡해진 업무는 이를 더욱 절실하게 만들었기 때문이다(Peters, 2010: 88). 이러한 관리자의 인적 요인에 대한 연구는 관리자 요인이 성과를 설명하는 중요한 요인이라고 제시하는데 비해, 실증분석 자체가 부족하고 결과 도출이 명확하지 않았던 점은 이론과 실제의 간극을 좁히는데 추가적인 연구가 필요함을 의미한다.

다음과 같은 두 가지 측면에서 선행연구의 한계를 지적될 수 있다. 우선, 공공성과의 차이를 나타내는 관리자의 핵심적 역할을 인정하면서도, 관리자의 학력과 경력과 같은 관리자가 보유한 자체 특성에 대해서는 연구가 활성화되지 않았다. 즉, 객관적인 데이터를 활용한 성과에 대한 실증적인 분석에는 상대적으로 충분한 관심이 주어지지 않았으며, 실증 분석 결과도 유효한 것만은 아니었다(Kroll, 2014).⁴⁾ 관리의 질 논의의 핵심에는 관리의 수행 주체인 관리자가 있으며, 이들 관리자가 보유한 내적 특성이 관리의 질적 수준을 높이는데 있다는 명제는 이론적 모형의 정교화 및 실증분석을 통해 보다 명확하게 밝힐 필요가 있다.

둘째, 장기적인 관점에서 관리의 질을 담보하기 위해서는 어떻게 해야 하는가에 대한 논의로는 이어지지 못했다. 민간부문에 비하여 공공부문에서는 관리자를 내부에서 양성하려는 경향이 강하며, 미국 등 서구국가와 달리 한국에서는 직업공무원으로서 일반관리자를 양성하고자 하는 상이한 특성을 고려할 필요가 있다. 외부로부터 역량 있는 관리자의 선발보다는 관료제 내부에서 관리자에 대한 숙련도를 높일 수 있는 방안은 무엇인가가 관리의 질 향상과 직접적으로 연관되어 있다. 이러한 논의가 지금까지 행정학의 핵심 주제에서 벗어나지 않았음에도, 명확하지 않은 개념 정립과 관리적 핵심 요인을 도출하지 못했으며, 대단위 표본에 기반을 둔 실증연구가 부족했다는 점은 한계로 지적될 수 있다(Chun & Song, 2017).

4) 이들 실증분석 연구를 메타 분석한 Kroll(2014)의 연구에서는 관리자의 인적 요인 중 직위, 성별, 연령은 불분명(inclusive)하거나, 경력, 교육수준은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타난 경우가 많았다고 밝혔다.

제 2 절 정부 관리자와 성과에 대한 이론적 논의

1. 정부 관리자의 성과에 대한 선행 연구

1) 기존 연구의 성과와 한계

정부 관리자 대상으로 이들이 형성한 역량과 성과와의 관계를 설명한 연구한 결과도 발표되고 있는데, 대표적인 논문들을 소개하면 다음과 같다. 먼저, Meier & O'Toole(2002)의 연구에서는 교육감이 형성한 전문적 경험과 교육이 성과급에 미치는 영향을 분석한 결과 학교 행정구역 성과 지표 11개중 10개에서 통계적으로 유의미한 차이를 나타낸 결과를 발표했다.

Avellaneda(2007)의 연구는 관리자의 질적 수준이 성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 콜롬비아 40개 지방정부를 대상으로 설문조사를 실시하고 중남미 지역 12개국 120명의 시장을 대상으로 인터뷰와 설문조사를 병행했다. 관리자의 질적 수준에 해당되는 교육과 직무 경험은 지방정부의 진학률, 재산세 징수와 사회적 사업 투자와 같은 지방정부의 성과에 긍정적인 영향을 나타냄을 실증했다. 그녀는 이러한 관리자 인적 자본 요인은 성과에 가장 큰 영향을 미치는데 반해 기존 정치적, 제도적, 사회경제적 요인에 가려왔음을 지적했다.

Carmeli(2006)의 연구에서는 이스라엘 지방 정부의 CEO와 고위직 관리자를 포함하는 최고운영진의 관리적 스킬과 지방정부의 성과 간의 관계를 파악하기 위해 각 지방정부의 기관장 111명을 대상으로 설문 조사했다. 주로 지방정부의 교육, 고용, 문화, 스포츠 등의 성과와 지방정부의 재정상황 등 객관적 지표를 종속변수로 사용했다. 분석결과 관리적 스킬은 성과를 측정하기 위한 양호한 변수로 나타났으며, 고위 정부 담당자에 대한 시민의 기대가 성과를 설명하는데 중요하다는 시사점을 도출해냈다.

Cohen et al(2012)의 연구에서는 미국의 Reagan, Bush와 Clinton

정부의 역대 대통령실에서 근무했던 비서실장 11명의 배경, 대통령과의 관계, 관리적 행태가 대통령실의 성과에 미치는 영향을 분석하였다. 본 논문은 설문조사 방식으로 진행되었으며 대통령실 근무 경험이 있는 393명을 대상으로 했다. 비서실장이 보다 실제적인 정치 업무를 담당했던 경험이 있는 경우 그렇지 않은 경우보다 성과가 높은 것으로 인식되었음을 밝혀냈다. 이외에도 대통령과의 관계가 좋고, 행정적인 업무 조정, 조언, 접근성이 높은, 또는 수호자로서 역할을 수행하는 경우 이들의 성과를 높게 인식되는 것으로 나타났다.

Lewis(2008)의 연구에서는 미국의 각 부처의 실국단위에서 수행되는 미국 정책 사업(616개)을 대상으로 조직, 정치적, 정책사업 특성과 함께 고위직 관리자의 학력, 경력 요인이 PART 점수에 미치는 영향에 대해 실증 분석했다. 분석결과 관리자의 경력 요인 중 해당 실·국에서의 경험 여부와 실·국장으로서의 재직 기간이 성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 이러한 차이점은 고위직 관리자 중 일반직 관리자(careerist bureau chiefs)에 비해 정무직 임명직(political appointees)이 낮은 성과를 나타내는 것으로 나타났다. 그는 이러한 결과는 상대적으로 일반직 관리자들이 가진 사업, 과정, 구조 및 인력에 대한 지식이 새로운 관리직위 수행과 연관된 초기 비용을 줄이고, 성과를 어떻게 측정하고 관리해야 하는가에 대해 보다 잘 알고 있기 때문이라고 설명했다.

그러나 기존 공공관리 분야 선행연구가 갖는 한계로 성과에 대한 정의가 정부의 행정 역량에 한해 비교적 협소하게 이루어졌다는 의견도 있다(Denhardt & Denhardt, 2015: 203). 예컨대, 정부 사업성과 자체뿐만 아니라 이러한 정부 사업에서 파생되는 예산과 입법 같은 정부와 국회의 중간 영역에 해당하는 정부 외연의 성과로까지 연구 범위를 확대함으로써 보다 성과 연구의 타당성과 신뢰성을 높이는데 기여할 수 있다고 보는 것이다(Kassel, 2008; Avellaneda, 2017; Grame & McGrath, 2017).

오늘날 점증하는 공공부문의 수요에 대하여, 여러 중앙행정기관의 관

리자는 정부 사업 자체 외에도 이를 뒷받침할 수 있는 예산을 확보하는 것이 중요한 책무로 부각되었다(Kousser & Phillips, 2012). 과거부터 공공재정부문의 여러 학자들은 예산확보와 관련된 관리자의 행동동기와 능력에 주목해왔다. Niskanen(1971: 15-6)은 예산극대화(budget-maximization)를 정부 관리자의 가장 중요한 행동동기로 보았다. Williamson은 관리자는 자신의 효용을 극대화하기 위해 지출선호(expense preference)가 높은 직원에 대한 지출, 슬랙(slack), 재량적 지출 중 관리자가 자신이 선호하는 부문에 투입할 수 있는 재량적 투자 지출을 보다 중요하다고 보았다(김행범, 1998). 또 정부 관리자가 가진 정보능력, 의제설정능력은 예산심의단계에서 국회의원보다 사실상의 우월한 지위에 위치해 있다(김행범, 1998). 이러한 예산극대화 혹은 재량적 투자 지출과 같은 개념은 관리자로 하여금 예산 증가에 관한 동기를 설명해주었는데, 성과관리 체제 하에서는 기존의 설명요인에 더하여 정부 관리자의 역량과 노력에 의해서 예산증가에 어떠한 영향을 미칠 수 있는가를 검토할 필요가 있다.

최근 선행연구에서도 정부의 예산 성과를 설명하는데 있어 관리자 요인의 중요성은 부각되고 있다(Kousser & Phillips, 2012; Avellaneda, 2017; Gomes & Avellaneda, 2017). Gomes & Avellaneda(2017)의 연구에서는 브라질 시정부 812개를 대상으로 주정부 관리자의 연령, 교육수준, 직무 경력과 같은 개인적 배경 특성을 관리적 역량(managerial competence)으로 설정하고 시 정부의 정치적, 사회경제적 특성을 통제 한 후 중앙 및 지방정부 재정성과와의 관계를 분석했다. 다만, 이들 선행 연구에서는 예산 성과와의 관계에 있어 정부 관리자의 전문성과 같은 역량 측정의 중요성에 대한 공감에도 불구하고 전문성을 구성하는 역량과 같은 하부요인에 대한 체계적인 접근은 이루어지지 않았다.

본 논문에서는 공직 외부에서 다양한 교육 및 경험적 배경을 가진 이들이 충원될 가능성이 높은 최고관리자보다는 주로 내부승진을 통해 충원되는 고위공무원을 대상으로 하고 있다. 고위공무원은 경력개발 과정에서 상대적으로 유사한 환경에서 형성된 역량 특성을 공유할 것으로 판

단된다. 즉, 공공부문은 민간부문과 비교하여 상대적으로 높은 학력 수준을 보유하고 있으며, 대부분 직업공무원으로서 오랜 공직 경험을 가졌다는 현실을 연구에 반영할 필요가 있다. 실제로 학자들은 역량 개념을 다양한 관점으로 바라보았으며, 직업 공무원의 직무 전문성, 공공관리스킬과 비교적 장기간의 재직연수 등의 특징이 조직 운영 향상과 연관되어 있다는 결과를 발표했다(Kaufman, 1965; Heclo, 1975, 1977; Cohen, 1998; Suleiman, 2003; Lewis, 2007). 그렇다면 주어진 경력개발 환경에서 개인의 선택과 노력 차에 따라 각기 다른 장기간의 경력개발경로를 따라간다면, 이러한 결과물로서 형성된 역량 차이는 결국 성과의 차이를 나타나게 할 것으로 생각된다. 정부 관리자의 이러한 성과차이를 나타내는 주된 동력에 해당되는 것이 관리자의 역량 요인인가와 그렇다면 어떠한 역량 요인이 중요한가에 대한 질문이 본 논문의 핵심 주제에 해당된다고 볼 수 있다.

선행 연구에서는 정부 관리자의 역량 중 학력수준, 재직기간과 같은 수직적으로 축적되는 개념 위주로 다루었으며 상대적으로 전문성과 같은 수평적 범위 개념은 비중 있게 다루지 못했다는 한계가 있다. 즉, 과거의 연구자들은 조사대상자인 정부 관리자의 교육적 배경과 직무적 경험 등은 주어진 것으로 보았거나, 학력 수준과 재직기간과 같이 일방향적인 개념 위주로 사용함으로써 성과에 미치는 영향을 다방면으로 살펴보지 못했다(Gilbert, 1996; Herling, 2000).

최근 산업인력학 등에서는 실제 산업 현장에서 필요로 하는 숙련 기술을 보유했는가 즉 학력보다는 역량을 형성했는가에 대한 논의가 새로이 부상하였다. 1980년대와 90년대를 거치면서 고용환경의 급격한 변화 속에서 노동시장에서 필요한 구직자가 지닌 기술 수요와 공급 간의 미스매치 현상에 대한 논의로 방향이 전환되면서 학력수준 자체는 큰 의미를 갖지 못하게 되었다(Lawlor & Tovey, 2011: 6). 또한 일련의 글로벌 리더십 분야의 연구자들은 관리자의 역량은 시간에 흐름에 따른 비선형적(non-linear), 상호 인과적이며, 비정상적인 프로세스와 같은 다양한 주요 변수들에 의해 영향을 받아 발전적으로 형성된다는 점에 주목해

왔다(Osland et al., 2006: 216; Berdrow & Evers, 2014). 종합하면 앞으로의 정부 관리자에 대한 역량 연구는 보다 다각적으로 접근하여 이해도를 높일 필요가 있고 각각의 역량 특징과 성과에 대한 분석에 대한 연구가 필요함을 의미한다.

2) 수평적 측면에 대한 연구

본 논문은 전통적으로 중시되어온 수직적 측면의 역량뿐만 아니라 수평적 측면의 역량에 주목했다. 이러한 역량 변수의 새로운 측면에 관해서 논의를 확장해나가는 것은 선행연구가 정부 관리자의 성과를 설명하는데 보였던 한계를 어느 정도 극복하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 판단하였다.

오늘날 정부는 과거와 구별되는 경력개발모델 논의의 특징으로 새로운 기술에 대한 요구와 함께 수평적 측면의 경력 개발(Horizontal Development)에 있다고 강조했다(Riccucci et al., 2008: 347). 보다 직업적인 전문성이 강화되는 공직에서는 새로운 기술 습득과 경력개발과정을 수평적으로 이동하는 형태로 학습 경로가 형성되고 있음에 주목했다(Riccucci et al., 2008: 347). 이러한 수직적 혹은 수평적 역량 개발에 관한 논의는 역량 분야의 학자들의 여러 연구에서도 발견된다(Spencer & Spencer, 1993; Gilmour & Lewis, 2006a; Lewis, 2007; Gallo & Lewis, 2012; MSPB, 2015; Bettin & Kennedy, 1990).

본 논문에서는 학계의 이러한 논의를 보다 구체적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 노동경제학의 인적자본 이론을 중심으로 일반인적자본(general human capital) 대 특수인적자본(specific human capital) 이론 논의가 이루어졌다(Hyclak & Barakat, 2010). 특수인적자본은 일반인적자본과 달리 특정 조직 내에서 학습되며 이 조직을 떠나서는 사용할 수 없는 특성을 갖는다고 보았다(Hyclak & Barakat, 2010). 특히, 전략적 인적자본 관리 이론에서는 조직에 특화된 역량들을 성과 모

텔에 적용할 경우 일반적인 역량보다 성과에 대한 설명력이 높아진다는 이론은 실증 분석을 통해 뒷받침되었다(Hitt et al., 2001; Carpenter et al., 2001; Swanson & Holton, 2008: 125). 다만, 다수의 선행연구에서는 이러한 전략적 인적자본 관리의 중요성을 인정하면서도 실증연구에는 상대적으로 소홀했다(Carmeli, 2004). 또한 이들 연구자들이 인적자본의 차원을 다양성을 고려하지 않았다는 점과 설문조사와 같은 조사대상자의 인식에 의존하였다는 방법론상의 한계가 있다.

둘째, 심리학에 기초한 역량 관점의 이론에서도 이미 지식의 깊이뿐만 아니라 폭, 전문성의 획득에 있어 분포의 측면까지 고려하도록 설문 문항을 개발한 적이 있었다(Spencer & Spencer, 1993). 최근의 몇몇 연구는 성과와의 직접적인 관련성은 특정 조직 혹은 분야에 특수한 역량에 주목해 왔다(Mulder 2001; Gilmour & Lewis, 2006a; Lewis, 2007; Gallo & Lewis, 2012).

셋째, 전통 행정학에서 일반관리자(generalist) 대 전문관리자(specialist) 경로가 성과에 미치는 영향과 관련하여 학력 혹은 전공선택, 순환보직의 효과성 자체에 대한 논의가 있어왔다(Ridley, 1968; Peters, 2019: 89). 순환보직을 장려함으로써 일반관리자를 양성하는 것은 소수의 우수한 관리자를 선별하여 집중 관리한다는 순기능적 측면은 있으나, 사업 성과와 같은 전문성을 토대로 하는 측면에서는 역기능을 우려하기도 했다. 일련의 학자들은 조직의 목적을 달성하는데 일반관리자의 능력과 전략이 성과에 미치는 영향력에 대한 실증 연구도 발표했다(Gordon & Howell, 1959; Pierson, 1959; Lee, 2009). 그러나 이들 연구에서 제시한 ‘일반’ 과 ‘전문’ 을 가르는 경계선에 대한 의미가 다소 불분명하며, 순환보직의 여부 혹은 전체 경력 대비 순환보직 경험 이 차지하는 비중이 성과에 미치는 영향에 대한 방향성에서도 일반적인 합의가 이루어지지 않고 있다.

넷째, 공공성과 관리론에 입각한 여러 연구에서도 정부 관리자 역량의 전문성에 초점을 맞춘 논의를 진행해왔다. Lewis(2008: 187)의 연구에서는 부서에 귀속된 경험(bureau specific experience)이 PART 성과

에 미치는 영향은 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 결과를 나타냈다. MSPB(2015: 57)에서는 설문조사를 통해 고위공무원에게 일반적으로 요구되는 리더십 기술(leadership skills)과 전문적 기술(technical skills)을 구분하였다. 리더십 기술은 전통적인 관점에서 성공적인 성과수행을 위해 필요로 하는 것으로 받아들여졌지만, 전문적 기술 역시 실제적인 업무 수행을 위해서는 다수의 영역에서 필수적으로 요청되었다(MSPB, 2015: 57). Bettin & Kennedy(1990)의 연구에서는 군 관리자를 대상으로 분석한 결과 구체적인 업무와 책임에 관한 요인이 근무연수와 같은 일반적 요인보다 성과에 더욱 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

다섯째, 사회자본과 관련된 논의에서 Putnam(1993)은 수평적으로 조직된 네트워크는 수직적 네트워크에 비해 사회자본을 증진함으로써 성과달성에 유리할 것으로 보았다. 즉, 수평적 네트워크는 일반호혜성과 신뢰, 집단문제해결 등에 유리한 반면 수직적 네트워크는 특정호혜성과 특정 신뢰를 유발함으로써 좋은 정부와 부정적 연관성을 가지고 부패 등을 유발할 수 있다는 것이다(Putnam, 1993).

이와 같은 다양한 선행 연구의 노력에도 불구하고 수평적 관점의 관리자 역량과 성과의 관계를 다룬 연구들은 여전히 소수에 그쳤다. 대다수의 선행연구에서 공통적으로 나타나는 한계는 다음과 같은 세 가지 측면에서 지적될 수 있다. 먼저, 이론적으로는 세부 역량에 맞는 맞춤형 교육 또는 훈련 등이 제공되어야 하나 현실에서는 이를 구별하기 어렵다는 문제점이 있다(OECD, 2014: 138). 둘째, 대부분의 역량 향상 교육훈련 과정이 단기 훈련프로그램 위주로 구성되어 있어 장기적 시각의 교육 부분을 소홀히 하고 있다는 점도 지적되었다(OECD, 2014: 141). 끝으로 역량 향상 노력에 대한 효과의 검증이 이루어지지 않고 있다는 점을 들 수 있다. 즉 이상의 선행 연구들은 유사한 맥락에서 사고 역량, 업무 역량 및 관계 역량에 대한 변수를 다루고 있으나 조직에 특화된 관리자의 역량을 측정하고 나아가 이러한 역량이 성과에 미치는 영향을 분석하는 형태의 연구로는 거의 진전되지 못했다는 한계가 있다.

2. 정부 관리자의 성과 측정

1) 성과 측정 데이터의 종류와 특성

전 세계 각국 정부는 정치가, 관리자, 일반 국민에 대하여 자신의 성과에 대하여 이전과 달리 보다 복잡하고 정교한 형태의 정보를 제공하는 노력을 지속해왔다(Andrews et al., 2006). 공공성과 관리 분야 연구자들도 정부 성과에 대한 관심도가 점점 높아졌으나 관리자의 성과의 측정은 여전히 풀리지 않은 과제로 남겨져 있다(Andrews et al., 2006). 객관적 또는 주관적 측정도구의 이점에 대해서는 지난 30여 년간 학자들 간의 논쟁의 대상이 되어 명확한 결론을 내리고 있지 못하고 있다(Ostrom, 1973; Kelly & Swindell, 2002). 관리자의 역량과 성과를 다룬 다수의 선행 연구들에서도 이러한 한계로 인해 변수간의 관계를 직접적으로 측정한 것이 아니라, 설문문을 통해 인식의 세계를 측정했기 때문에 측정의 오류가 있을 가능성이 높다(Lord, 1985; 임도빈, 2018: 415).⁵⁾⁶⁾ 공공 성과관리 연구자들은 이러한 문제점들로 인해 다음과 같이 행정데이터의 활용 가능성에 깊은 관심을 보였다.

정부 기관에서 생성된 행정정보에 기반을 둔 성과는 어떻게 측정되어 왔는가를 살펴볼 필요가 있다.⁷⁾ 주로 개인의 조직 운영에 대한 인사 관련 성과정보와 정부 기관 단위의 행정데이터로 취합된 성과관리 정보로 구분해볼 수 있다. 먼저, 개인 단위의 성과 정보는 주로 정부가 인사행

5) 인식조사에 의존한 관리자의 행태에 관한 다수의 연구들은 높은 성과를 보인 집단이 그렇지 않은 집단 보다 리더에 대한 평가가 후하다고 하는 점이 밝혀졌다(Lord, 1985)

6) 실제로 국제공공관리학회(International Public Management Journal)는 방법론적 강화 차원에서 2017년부터 응답자의 인식에 기반을 둔 단일 자료 원천으로부터 측정된 예컨대, 단일 설문문에 의해 측정된 동기부여와 성과와의 관계와 같은 독립변수와 종속변수 분석결과는 발표하지 않도록 하는 방침을 세웠다(Andersen et al., 2018).

7) 잘못된 측정도구의 사용이 초래하는 결과는 문제 정의나 가설 검증과정에서의 오류보다 더 근원적이라고 할 수 있는데 즉, 문제를 정의하는 차원이든 가설을 검증하는 차원이든, 측정도구에 오류가 있다면 아무리 좋은 문제인식을 가지고 문제를 진단하고 이론을 검증한다 해도 타당한 연구결과를 얻을 수 없기 때문이다(유민봉·심형인, 2011)

정 목적에서 관리하는 근무평정제도 또는 성과급 제도를 통해서 제시될 수 있다(임도빈, 2018: 399).⁸⁾ 다만, 공무원의 능력, 근무 성적, 가치관, 태도 등의 변화를 평가하는 근무평정제도와 같은 현행 제도가 성과를 객관적으로 평가하지 못한다는 비판이 있어왔다(임도빈, 2018: 399). 미국에서도 89.7%의 고위공무원이 4수준 이상(전체 5수준)의 평가를 받은 것으로 나타나 지나치게 상향평준화되어 있음이 드러났다(Partnership for Public Service and Mckinsey and Company, 2016).

다음으로 살펴볼 정부 기관 단위의 성과정보는 재정사업자율평가와 같이 정부부처 혹은 부서 단위의 성과가 있다. 최근 들어 정부성과 연구는 지각에 의존한 측정도구보다는 보다 객관적인 측정도구를 활용하기 시작했을 뿐만 아니라 그 분석범위를 정부가 관리하는 사업 수준으로 확장하는 움직임을 보이고 있다(Rainey et al., 2012: 48). 정부사업 측정결과는 예산에 국한되지 않고 보다 일반화된 형태의 성과 연구로 확산되어 나갔다. 미국 PART 점수를 행정부 관리 정보(management information)로 이용한 Moynihan(2008: 164)의 연구가 대표적이다. 여러 선행연구에서는 고위직 관료의 학력, 경력 또는 임용 배경에 따라서 성과 평가 점수에 영향을 미친다고 보았으며, 이때 재정사업 평가점수를 객관적으로 측정할 수 있는 관료의 성과로 보는 경향이 있다(Gilmour & Lewis, 2006a; Lewis, 2007; Gallo & Lewis, 2012).

이와 같이 정부 관리자의 성과 측정은 공공부문의 성과에 대한 정의를 내리기가 어렵다는 점과 함께 성과를 측정할 수 있는 데이터의 활용가능성에 대한 문제로 인해 성과측정의 어려움은 가중되었다. 한편, 정부가 생성한 행정데이터가 갖는 한계로 객관적인 데이터가 단순히 이용가능하지 않거나 또는 적합한 성과 차원을 다루지 못한 경우도 있었다. 이 경우에는 주관적인 측정도구의 사용이 연구자에 의해 정당화되는 근거가

8) 이 제도는 서구에서 들여온 복잡한 평가체제임에도 불구하고 성과를 객관적으로 측정하지 못한다는 비판이 있어왔다. 특히, 승진을 염두에 두고 미리 고평가자를 정해놓은 채 형식상으로 점수를 주는 ‘역산제’의 관행이 남아있으며, 노무현 정부때 대대적으로 도입되었다 이명박 정부때 폐지된 다면평가제의 경우 사회성이 좋은 사람에게 유리한 일종의 인기투표와 같았다는 비판도 있었다(임도빈, 2018: 399).

되었다(Andrews et al., 2006). 또한 사회과학의 특성상 대부분의 데이터는 순수한 사실이 아닌 정도의 차이는 있지만 인식에 기반을 두었다는 점을 고려해야 한다(Andrews et al., 2006). 이하에서는 정부 관리자의 성과 측정을 위한 행정데이터에 활용에 관한 방법론적 이슈에 대한 논의와 대안적 방안에 대해 보다 구체적으로 살펴보았다.

2) 행정데이터 활용 관련 성과 측정의 한계

정부기관의 성과를 측정하기 위해서 정부 관계자 및 학자들은 다양한 종류의 데이터를 활용하고 있음을 앞서 살펴보았다. 이러한 행정데이터는 데이터의 구성 방식에 따라 다양하게 분류될 수 있다. 그리고 행정데이터는 설문조사로 얻어진 결과에 비해 동일방법편의와 같은 단점을 극복할 수 있다는 장점이 있다. 한편, 비교적 객관적이라는 장점은 있지만 행정 데이터는 다음과 같은 한계가 있으므로 이러한 점을 고려하여 데이터가 구성하고 이론 검증에 활용할 필요가 있다.

(1) 측정 타당도 문제

먼저, 측정 타당도 문제로 성과에 영향을 미치는 정부 관리자 요인을 측정하는데 있어 연구목적에 일치하는 행정 데이터를 찾기 어렵다는 한계가 있다. 먼저, 분석단위가 정부 관리자 개인이며 성과에 대한 분석단위도 근무성적평정과 같은 동일한 개인에 해당되는 경우에는 분석단위의 불일치 문제는 없다. 다만, 통상 교육학자들이 지적하는 ‘시험을 위한 교육(teaching to the test)’ 문제를 야기할 수 있다는 단점이 있다(Andrews et al., 2006). 개인에 대한 성과 측정은 일반적으로 하나의 직무 영역의 한 측면에 대해 초점을 맞추는 형태로 데이터가 생산되는 한계가 있었다(Andrews et al., 2006).

이러한 문제를 완화시키기 위한 방안으로 공공성과 관리 분야 연구자들은 다음과 같은 다양한 노력을 시도했다. 첫째, 관리자 요인을 가변수

(proxy measure)를 이용하여 성과를 측정했다. Meier & O'Toole(2002)의 연구에서는 관리자의 질적 수준을 측정하기 위해 지급된 임금(salary paid)을 가변수로 이용했다. 즉 임금을 설명하는 개인적 특성, 지역 특성 등을 통제한 후 임금의 나머지 성과에 대한 효과를 관리자의 질적 수준을 대리한다고 보았다. Chun & Song(2017) 연구에서는 주로 임금이 연공서열에 의해 결정되는 한국 공공부문의 임금 결정구조 특성을 고려하여 임금 대신 승진에 소요되는 예측기간 대비 실제소요기간을 가변수로 사용했다. 그러나 이러한 접근법도 여전히 이들 가변수로 채택된 측정변수가 외적 영향력을 얼마나 통제하여 의도한 효과를 설명할 수 있을 것인가에 대한 명확히 설명을 제공하진 못했다(Chun & Song, 2017).

둘째, 개인 수준의 행정 자료를 조직 수준의 행정 자료와 연계시키는 것은 보다 개인의 사업에 노력 기여와 이로 인한 사업 성과와의 관계 분석을 보다 종합적인 분석에 대한 잠재력을 확장시킬 수 있다(Lynn et al., 2000). 문제는 이러한 정부 기관 성과 단위 정보 자체만으로는 개인 차원의 객관적인 성과 측정과 비교는 물론 조직 전체의 성과에 개인의 기여도를 구분해 내는 것이 매우 어렵다는 데 있다(Riccucci et al., 2008: 295; 도명록 외, 2018).⁹⁾ 또한 성과 결과의 부처 간 분포가 크다는 점과 실제 활용할 수 있는 성과데이터의 확보 노력이 부처 간 상이했다는 점은 관리자의 성과에 대한 기여 부분을 정확히 파악하는 것을 어렵게 하였다(Partnership for Public Service and McKinsey and Company, 2016). 대체로 선행연구에서는 분석 대상이 설명하고자 하는 변수를 설명하는데 최대한 영향력 있는 개인임을 밝히고 이를 식별해 내려는 노력을 시도했다. 본 논문의 분석단위인 재정사업 역시 이러한 문제를 갖고 있었다. 이에 본 연구에서는 국장급 관리자를 중앙행정기관 재정사업 성과를 설명할 수 있는 가장 영향력 있는 정부 관리자로 보았

9) 공무원 업무 대부분이 결과를 계량하기 어렵고, 장기적으로 산출되는 업무가 많아 1년 단위로 개인의 업무결과를 측정하고 비교하는 것이 어렵다는 점과 대부분의 업무가 루틴화된 일을 원활히 유지하는 성격을 가지므로 개인이 특별하게 능력을 발휘하여 성과를 만들어낼 여지가 별로 없다는 점이 지적되기도 하였다(한승주, 2010)

다. 정부 조직에서 국장급 관리자가 실질적인 사업의 성과에 대한 영향력을 발휘할 것이라고 가정할 만한 근거는 여러 연구에서 찾아볼 수 있다(Lewis, 2008; 정정화, 2000).¹⁰⁾ 또 이 연구에서는 국장급 관리자로 하여금 인사권 외에도 조직 및 예산 운용권까지 부여하고 있음을 발견했다(정정화, 2000). 중앙행정기관 실·국장의 정부업무평가도 이들을 대상으로 하고 있으며, 또한 이 평가 결과는 이들 관리자의 성과급 및 인사상의 이익과 연계되도록 설계했다는 점은 이를 뒷받침한다(국무총리실, 2012; 심오택 외, 2013a).¹¹⁾

셋째, 행정데이터가 객관성을 담보하지 못한다는 비판에 대해서는 연구자들은 최대한 행정데이터의 한계를 고려하며 다양한 보완 노력을 지속하는 형태로 대응해왔다. 미국의 PART 뿐만 아니라 한국에서도 성과평가 결과의 주관성 개입에 의한 타당성이 저해되는 현상은 문제로 지적되어 왔다(Gilmour & Lewis, 2006b; 유승현, 2013; 장혜윤, 2016). 또 Score Card와 같은 공공부문의 주관적인 성과 측정도구는 물론 객관적일 것으로 여겨지는 재무적인 행정데이터도 예상되는 사업효과에 맞추어 지출구조를 결정하는 형태로 사회적으로 구성되었다는 비판이 제기되었다(Andrews et al., 2006). 측정도구 및 측정자 교체라는 취약성에도 불구하고 장기간에 걸쳐 마련된 데이터 구성상의 특징을 이용해 이를 보완한 연구가 있다. 관리자의 교체에 따른 서비스 성과의 변동을 주목한 Boyne & Dahya(2002)의 연구에서는 관리자 요인과 성과간의 변동하는 관계적 특성은 사람이 아닌 직위를 중심으로 살펴볼 때 보다 분명하게 파악할 수 있다고 보았다. 즉, 기존 관리자를 대체하여 새로운 리더십과 전문성을 보유한 관리자로 채워지게 되는 직위를 중심으로 성

10) 정정화(2000)의 연구에서는 지방자치단체 4개 시도의 인사권한 분권화 내용과 수준을 비교하였는데 각 시도 자치단체마다 다소의 차이는 있지만 통상 5급 또는 6급 이하 공무원에 대한 실·국내 보직 및 전보권 뿐 아니라 국장이 원하는 직원을 데려올 수 있는 전입추천권도 부여하고 있었음을 분석해내었다.

11) 고위공무원의 경우에는 목표관리제 도입(1998년), 직무성과계약제 도입(2004년), 2008년부터 성과계약에 의한 성과목표 달성도뿐만 아니라 부서 단위의 운영평가 결과, 직무수행과 관련된 자질·능력 등 각 부처가 부처 특성에 적합한 평가 방식을 선택할 수 있도록 개선했다(김민정, 2013: 223). 고위공무원 개인성과평가 내용은 조직성과평가(80%)와 직무수행 능력평가(20%)로 구성되어 있다(홍자은, 2013).

과 차이를 파악할 때, 관리자의 교체에 따른 역량의 차이가 보다 뚜렷하게 나타나게 된다는 점을 밝혔다. Lewis(2008: 198)의 연구에서도 장기간에 걸친 행정데이터를 이용할 경우 이러한 문제는 부분적으로 해결될 수 있을 것으로 보았다. 즉, 부서장의 재직기간은 통상 사업 수행기간 보다 짧은 특성으로 인해 재직기간이 다른 상이한 관리자가 해당 사업을 맡게 되므로 동일 사업이라도 시기에 따라 상이한 역량을 가진 관리자의 업무 성과를 비교할 수 있게 되었다.

(2) 신뢰도 문제

신뢰도(reliability) 문제로 대상 여부 또는 시간 흐름에 따라 달라지는 측정 결과에 대해 유의해야 하며, 특히, 측정도구 혹은 측정자가 교체될 때에도 이러한 결과의 일관성은 담보되어야 한다(Brewer, 2006). 집계 데이터와 같은 일부 행정데이터는 생성 배경 자체가 연구 목적이 아닌 실제 변화하는 행정 현실을 반영하고 조정해나가기 위한 목적으로 일차적으로 수집되었으므로 필요에 따라 측정도구 및 측정자의 일관성이 유지되지 못할 가능성이 높다. 예컨대 재정사업의 경우에도 주기적으로 평가 요소의 구성 방식이 변화되었으며, 평가자도 부서에 따라 혹은 시기별로도 달라지는 현상을 어렵지 않게 목격할 수 있었다. 본 논문에서는 신뢰도의 강건성(robustness)을 추적하기 위한 목적으로 재정사업 평가점수 외에도 예산 증가율을 종속변수로 추가하였다. 객관적인 성과 측정도구와 주관적인 성과 측정도구를 함께 사용하는 것은 이들 중 한 가지 측정도구만을 사용했을 때의 단점을 보완할 수 있는 대안이 될 수 있다(Andrews et al., 2006). 실제 재무적 성과를 중심으로 민간과 공공 부문을 대상으로 한 선행연구에서는 객관적인 데이터와 주관적인 데이터간의 상관관계 계수가 통계적으로 유의미한 긍정적인 관계로 나타남을 실증하기도 했다(Bommer et al., 1995; Delaney & Huselid 1996; Andrews et al., 2006). 본 논문에서 종속변수로 두고 있는 두 가지 중 우선 재정사업 평가점수와 평가등급은 행정적인 데이터와 외부

평가자에 의해 산출되었다는 점에서는 객관성을 띄고 있다. 예산증가율은 재무적 데이터로 객관적 데이터에 해당된다.

한편, 독립변수를 그대로 두고 종속변수를 새로이 추가하여 분석하는 이와 같은 시도는 가설을 검증하는 강력한 기법으로 알려져 있으며, 당초 인과관계를 검증 효과를 강화할 뿐만 아니라 대안적인 지표의 발견으로도 이어질 수 있다고 보았다(King et al., 1994: 219-210). 이와 함께 공공기관의 복합적 목적 외에도 정부 관리자들이 성과를 측정하려는 다양한 목적은 한 가지 “마법의 측정 자료”가 아닌 상이한 측정 수단이 가져다주는 각각의 효과를 고려해야 한다고 했다(Behn, 2002).¹²⁾ 본 논문에 사용된 종속변수는 중앙행정기관의 소관별 통합재정 사업성과 평가 보고서를 활용하여 기존의 연구에서 사용된 사업성과 점수 외에도 정부 사업성과의 다차원적이고 복합적 속성을 감안하여 예산증가율을 사업성과로 포함하였다.

3) 본 논문의 중앙행정기관 관리자 성과 측정 방법

본 논문에서 사용한 중앙행정기관의 소관별 통합재정 사업성과 평가 보고서는 사업성과에 관한 정교한 분석을 가능하게 하는 다음과 같은 이점이 있다. 첫째, 한국도 미국과 같이 정부가 실시하는 이질적인 공공사업에 대해 공통적인 측정도구를 적용한 사례가 거의 전무한 상황이어서 재정사업 성과평가의 점수표가 비교적 유용한 성과지표로 활용될 수 있다. 둘째, 중앙행정기관 국 단위 수준에서 분석이 가능한 데이터를 제공함으로써 기존 연구에서 주로 다루었던 중앙행정기관 수준에서 한 단계 낮은 국 수준에 위치한 보다 내밀한 고위 관료제 내부의 성과 결정 요인을 들여다 볼 수 있게 했다(Cooper, 2000: 73; Riccucci et al., 2008: 295). 셋째, 소관별 재정사업 자율평가 보고서에는 각 사업의 담당자의

12) Behn(2002)은 공공관리자들은 성과측정을 통해 ① 조직의 업무를 평가 ② 평가 결과를 예산에 반영시키고 ③ 조직구성원들을 동기부여 시키고 ④ 통제하거나 ⑤ 조직을 홍보할 수 있는 기회로 삼고 ⑥ 목표 달성에 대한 정신적, 경제적 보상 ⑦ 구성원의 교육 ⑧ 업무 성과 제고와 연계하고자 한다고 하며, 단일한 성과측정 자료만으로는 위에서 제시한 8가지 목적을 모두 부합시킬 수 없다고 보았다.

소속 부서와 이름을 명시해놓고 있어 조직 및 해당인의 인적 연관 정보 등 다양한 정보원과 연계가 가능하도록 했다. 본 논문의 대상이 되는 국장급 관리자의 사업성과를 어떻게 측정할 것인가에 대한 논의는 해당 사업성과에 대한 운영 권한과 책임이 실제로 국장급 관리자에 실질적으로 상당부분 귀속될 것을 전제로 한다. 행정 실무 차원에서 미국의 PART와 마찬가지로 한국의 재정사업 자율평가는 국 수준의 부서 단위를 최종 단계로 하고 있다. 예컨대, 기관장과 고위공무원간의 연간성과평가합의(박천오·조경호, 2013), 재정사업 자율평가 사업 결과에 의한 국장급 관리자에게 인센티브 제공한 점 등은 이를 뒷받침한다(박천오·조경호, 2013; 김민정, 2013: 223; 국무총리실, 2012; 심오택 외, 2013a).¹³⁾

종합하면, 본 논문에서는 재정사업자율평가 보고서를 활용하여 성과를 분석하되, 행정데이터 사용에 따라 발생할 수 있는 타당도 및 신뢰도 문제를 최대한 보완할 수 있는 방안을 모색하였다. 타당도를 확보하기 위해 여러 선행연구를 국장급 관리자로 연구대상을 한정했으며, 시간의 흐름에 따라 사업에 대한 정부 관리자의 교체에 따라 이들의 역량 변수의 성과에 대한 움직임이 나타나도록 했다. 또 여러 분석모델을 제시하고 또 종속변수를 다양화하는 형태로 강건성을 살펴봄으로써 신뢰도의 문제를 검토하도록 했다.

13) 성과관리 시행계획을 바탕으로 하는 자체평가는 그 결과를 개인 성과급에 반영하도록 했다. 즉 정부업무평가 결과를 인사와 성과급 지급의 근거가 되는 직무성과 계약평가에 반영하도록 했으며, 직무성과 계약평가는 성과급 결정시 기초 자료로 활용하도록 했다. 2008년부터는 성과급 지급 시 주요 정책 평가 결과의 실질적 반영 비율을 현행보다 대폭 상향조정하도록 제도 개선했는데, 예컨대, 국장 성과급 책정 시 40% 이상 반영 또는 연도별 단계적 상향 조정 목표치 제시하도록 했다. 또한 개인별 성과관리카드에 정부업무평가 결과 등을 누적 기록하여 승진, 채용 등 인사관리에 활용토록 했다(국무총리실, 2012).

제 3 절 정부 관리자 역량에 관한 이론

1. 역량 이론의 배경

역량에 관한 이론적 근거는 다음 [표 2-1]에서 나타낸 바와 같이 심리학, 경제학과 조직학에서 주로 논의되어왔다. 이들 분야별로 역량 또는 인적자원과 인적자본과 같은 유사 용어를 사용하거나 교차 사용하기도 했다. 각 학문의 특성에 따라 논의의 방향과 초점에 있어서도 일정한 차이를 나타냈다. 본 논문에서는 역량 또는 역량과 유사한 용어를 사용한 각 학문의 역량 개념과 역량 활용 방안을 중심으로 선행 연구와 주요 이론을 정리했다.

먼저, 심리학은 역량 논의의 주요한 위치를 차지해왔다(Swanson & Holton, 2008: 105). 역량과 관련하여 Rogers와 Maslow와 같은 학자는 인지행태연구, 훈련 프로그램과 교육 등 분야에서 사람의 행태, 가치 변화를 밝혀내는데 집중해왔다(Winter, 1981; Barlow, 1988; Pascarella & Terenzini, 1991; Morrow et al., 1997; Boyatzis, 2008). 이들 연구자들은 역량을 근거로 인재를 선발하고 교육훈련을 한다면 실제로 우수한 업무수행을 기대할 수 있을 것이라고 보았다(McClelland, 1973; Spencer & Spencer, 1993: 9; Hood & Lodge, 2004). 심리학 기반의 역량 연구는 역량의 특성에 따라 기대할 수 있는 효과도 다르며 또 이를 향상하기 위한 방법도 다를 수 있다고 함으로써 역량의 특성 규명의 중요성에 대해 역설했다. 예컨대, 비교적 가시적이며 표면적인 특성에 해당되는 지식과 기술은 교육 훈련을 통해 개발할 수 있으나 인간 내면에 깊숙이 자리 잡은 동기와 특질은 평가하고 개발하기 어려우므로 이미 그러한 특성을 갖춘 사람을 선발하는 것이 효과적이라고 보았다(Spencer & Spencer, 1993: 11).

다음으로 경제학 관점의 인적자본 이론은 기대 이익에 대한 인간의 합리적 선택의 결과로 교육, 경험, 건강유지에 대한 투자를 통해서 각 개인이 보유한 인적자본의 질을 높일 수 있다고 보았다(Schultz et al.,

1983: 17). 인적자본은 사람의 내적특성을 자본의 개념을 빌려 설명하였으며, 사람에 대한 투자는 실물자본처럼 더 높은 미래소득의 형태로 수익을 창출 할 수 있다고 보았다(Hyclak & Barakat, 2010: 123). 개인 혹은 집단이 보유하는 지식, 기술, 적성, 교육, 훈련의 저장량은 사람에 배태된 것으로 사람과 별개로 이전될 수 없는 특성을 갖는다고 보았다(Hyclak & Barakat, 2010: 123). 전통적 인적자원 논의와 비교한다면 이 관점은 사람의 내적 특징과 성과간의 관계에 대한 메커니즘을 경제적 합리성에 기반을 두고 설명했다는데 차별성을 갖고 있다. 예컨대, 미국의 슉츠(Schultz) 교수와 그의 제자들은 교육에 관하여, 교육의 비용, 그 비용과 소비자 소득의 관계, 교육비와 다른 투자와의 관계, 노동인력에 있어서의 교육의 ‘축적량’의 상승 및 교육의 축적량과 국민 소득과의 관계 등과 같은 교육에 대한 경제적 합리성을 실증해내는 연구를 수행했다(Schultz et al., 1983: 18). 다른 접근법에 비해 구체적인 투자 대비 효용성의 측정을 넘어선 역량을 위한 구체적인 방법에 대해서는 깊은 논의가 이루어지지 않았으며, 결과적으로는 개인 또는 조직의 인적자본에 대한 투자 중요성을 역설하는 것 이상으로는 한계가 있었다.

경제학에서 파생된 역량에 관한 이론은 공공분야 역량에 관한 논의를 더욱 풍성하게 하고 있다. 1990년대 초부터 등장한 전략적 인적자본관리(Strategic Human Capital Management) 연구는 정부 관료를 줄여야 하는 “비용”에서 “자산”으로 인식 전환이 이루어지도록 했다. 전략적 인적자본 학자들은 교육과 훈련의 수요와 공급은 조직의 경쟁적 우위에 영향을 미치며, 인적자원관리는 장기적인 관점에서 조직의 생존을 담보하는 핵심이라고 보았다(Daley, 2002: 4; Swanson & Holton, 2008: 125). 자원 기반 관점(Resource-Based View)¹⁴⁾은 전략적으로 관리한 인적 자원은 조직의 경쟁적 우위의 원천이 되며 결국 이들 조

14) 희소자원(scarce resource) 이론과 지속가능자원(sustainable resource) 이론을 대표적으로 들 수 있다. 두 이론 모두 관리자가 조직의 한정된 자원을 가지고 투자 대비 효용극대화라는 인식을 공유하고 있다는 점에서는 유사하다. 그러나 지속가능자원 이론은 단기 보다는 장기 관점으로 바라볼 것과 인적자원의 타 자원에 비해 조직의 경쟁적 우위에 기여하는 바에 대해 주목하고 있다는 점을 차이로 들 수 있다(Swanson & Holton, 2008: 104; Lee, 2009: 203).

직의 성공을 이끄는 핵심 동력이 된다는 점에 주목했다(Carmeli, 2004). 정부 조직의 효율성 높이고 비용을 절감하기 위해 조직의 목표와 연관성이 높은 인력구조 보유에 초점을 두도록 하였다(Battaglio & Llorens, 2010: 29). 대규모의 정부 관리자 풀을 보유한 조직은 그렇지 않은 조직과 비교하여 보다 나은 문제해결력과 같은 우수한 역량(capability)을 가지고 있는 것으로 나타났다(Lee, 2009: 33).

행정학과 정책학 분야 논문들은 주로 공공분야 관리 방식의 적용 측면을 주목함으로써 일차적으로는 조직학의 시스템 관점 중심으로 접근하는 경향이 있다. 시스템 이론은 유기체와 유사한 특성을 가진 조직에 주목하고 시스템의 구성요소로 그들의 작용, 그들 간의 상호작용 등 복합적인 요소를 함께 고려한다(Swanson & Holton, 2008: 108). 공공조직의 인적자원을 양성하는 것 뿐 아니라 인적자원을 적재적소에 배치하고 평생에 걸쳐 잠재능력이 개발될 수 있도록 하는 일체의 활동까지 포함된다고 보았다(김신복 · 이영환, 2008). “과거의 인사행정은 인력을 확보하여 유지 관리하는데 주로 치중한 것이었다면, 새로운 인적자원관리(HRM)는 인적자원개발 기능 등을 매우 중요하게 다룬다”(김판석, 2007). 나아가 정보화 시대에 인간의 지식과 지적 기술은 조직의 성공에 핵심적인 역할을 하며, 정부 관리자는 그들 조직의 구성원에 대한 지식과 기술 향상에 대한 가치를 발견하고 이를 개발이 필요하다는데 공감했다(Rainey, 2009: 444).

종합하면 대체로 앞서 살펴본 학문 분야 모두 역량의 구성 원천에 대해서는 특별한 차이를 나타내지 않았으나, 역량을 형성하고 어떻게 활용할 것인가에 대한 기술적인 방법에 대해서는 비교적 큰 차이를 나타냈다. 본 논문은 조직학 또는 행정학의 공공성과 관련된 정부 관리자를 대상으로 하지만 행정학의 역량에 관한 많은 내용이 심리학 및 경제학에서 논의된 내용을 기초로 하고 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 본 논문에서도 관리기법 보다는 정부 관리자 역량이 성과에 미치는 영향 자체에 관심을 가지므로 심리학과 경제학에서 제공한 역량 논의를 함께 포함하였다. 다음 항에서는 역량과 관련된 각 학문의 용어상의 공통점과 차

이점을 보다 자세히 살펴볼 것이다.

[표 2-1] 역량에 대한 주요 이론과 연구

구분	주요 이론	역량 관련 주요 내용	관련 연구
심리학	행태 심리학 이론 (Behavioral Psychology Theory)	조직 지도자 등 구성원의 지식과 전문성 향상에 초점	Spencer & Spencer(1993)
	인지 심리학 이론 (Cognitive Psychology Theory)	우수한 성과를 이끄는 사고 또는 정보 분석능력	Boyatzis (1982, 2008), Murphy et al.(1992), Avellaneda (2007)
경제학	인적자본 이론 (Human Capital Theory)	개인 또는 집단의 지식과 전문성 개발을 위한 투자는 단기는 물론 장기 차원에서 성과가 도출되어야 함	Becker(1962), Battaglio & Llorens(2010)
	지속가능 자원 이론 (Sustainable Resource Theory)	지속가능한 장기간의 경제적 성과가 가능하도록 해야 함	Carmeli(2004), Lee(2009)
조직학 (시스템학)	일반 체제 이론 (General System Theory)	조직 체제와 하부시스템간의 연결에 대한 이해에 초점	Ingraham et al. (2003), 김신복 · 이영환 (2008)

주: Swanson & Holton(2008, 103-110) 내용 도표화였으며, 일부 내용 새로이 추가함

2. 역량 개념 연구

역량(Competency) 개념 자체는 새로운 것이 아니며 과거에도 인간의

지식, 기술, 및 태도에 관한 일반적 개념으로 널리 사용되고 있었다. 공공부문의 역량 개념의 변천을 깊게 탐구한 Hood & Lodge(2004)의 연구 결과는 [그림 2-1]에 있다. 이들에 의하면 20세기 초에도 역량 개념은 통용되고 있었는데, 당시에 사용된 역량 개념은 전통적으로 조직 또는 정부 관리자의 형식적(formal) 또는 법적(legal) 권위를 의미했다고 한다(Hood & Lodge, 2004). 또 이 용어는 정치적 영역에 대한 관료의 중립적 역할의 중요성을 언급한 Woodrow Wilson의 정치적 중립성(neutral competence)을 의미하기도 했으며, 이러한 취지의 용어 사용은 오늘날에도 Hugh Heclo 등에 의해 재해석되며 여전히 사용되고 있다(West, 2005).

20세기 후반부터 이 용어는 공공관리 연구자들에 의해 주로 조직 또는 개인이 특정 업무를 수행하기 위한 실제적인 능력(ability)이라는 의미를 갖게 되었다(Hood & Lodge, 2004). 이는 기존의 형식적 또는 법적 권위 이상의 새로이 확장된 의미를 포함했다(Hood & Lodge, 2004). 조직적 역량(group or organizational capacity) 접근법은 1980년대와 1990년대 전략적 관리학과와 연관되어 사용되었다(Hood & Lodge, 2004). Ingraham et al.,(2003)은 정부 성과관리 프로젝트를 수행한 경험을 토대로 공공기관의 관리 역량(management capacity)을 분석한 성과모형을 제시했다(Walker et al., 2011). 이들은 공공관리 변수로서의 조직 내에서 역량을 어떻게 관리하는 가를 관리역량의 수준으로 보았고 이에 따라 조직의 성과가 결정된다고 보았다(Walker et al., 2011). 역량 개념은 행정 인력 계획 수립과 임용 제도의 개선 효과, 현재 재직자의 조직 목표와 연계한 경력개발 목적 등의 효과를 낼 것으로 기대되었다(OECD 2011: 125).¹⁵⁾ 조직을 뛰어나게 하거나 그들의 전략적 지위에 필수적인 역할을 하는 핵심 역량이 적극 관리되거나 최소한 상실 또는 아웃소싱 되지 않도록 해야 한다고 권고

15) 고위공무원단 후보자 대상으로 운영되고 역량평가제도에도 이러한 특징을 발견할 수 있다. 즉, 고위공무원단 후보자는 역량개발 교육과정을 이수해야 하며, 역량평가를 통과하지 못한 경우에는 부족한 역량을 보완할 수 있는 교육과정을 보완적으로 운영하고 있다(인사혁신처 홈페이지, 2019).

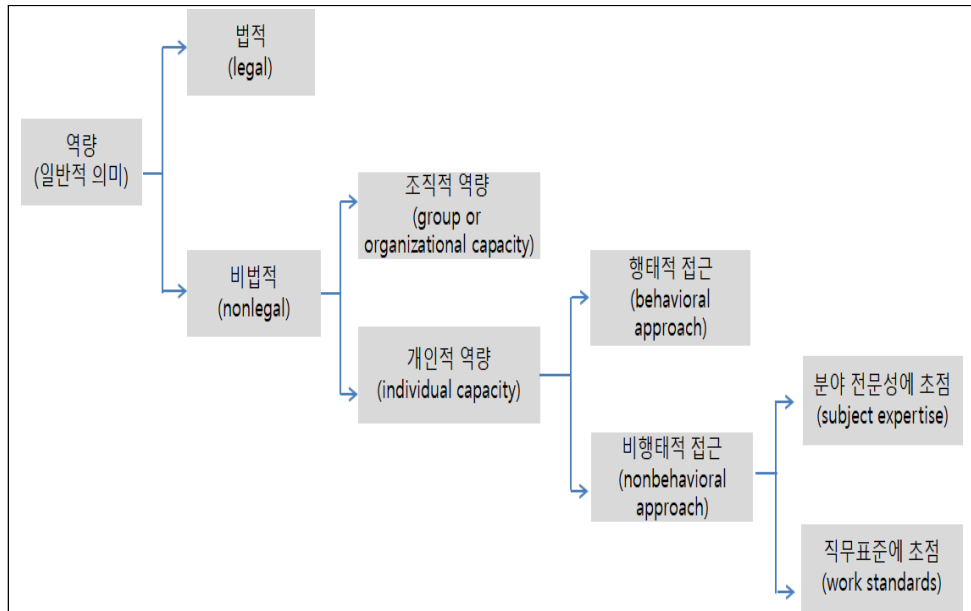
했다(Lee, 2009: 202-203). 나아가 정부의 질(Quality of Government), 좋은 정부 또는 거버넌스, 국가역량(State Capacity) 등 국가수준에서 정부 역량의 개념을 소개하고 역량의 구성요소를 탐색하는 연구를 수행하였다(한승현 외, 2013; 오영민·원종학, 2017).

앞서 소개한 조직적 역량과는 달리 개인적 역량에 주목한 연구 역시 큰 주목을 받았다. 먼저, 1980년대 초 Boyatzis와 Raven에 의한 행태적 접근법에 기반을 둔 역량 개념은 인적자원 분야에서 널리 활용되면서 주목받았다(Hood & Lodge, 2004). 역량은 특정한 상황이나 직무에서 준거에 따른 효과적이고 우수한 성과의 원인이 되는 개인의 내적인 특성을 의미한다(Spencer & Spencer, 1993: 13). 비교적 최근에 부각된 이 역량 이론은 McClelland가 개발하고 Spencer & Spencer에 의해 발전된 개념으로 우수한 성과를 발휘하는 개인의 속성을 식별하고 향상시키기 위한 방안으로 발전되었다(Spencer & Spencer, 1993: 13; Hood & Lodge, 2004). 미국 연방 인사관리국(U.S. OPM)에서는 역량을 개인이 업무 역할 또는 직업적 기능을 성공적으로 수행하기 위해 필요로 하는 지식, 기술, 능력, 태도 그리고 여타 특성에 대한 측정가능한 패턴으로 정의했다(Merit Systems Protection Board, 2015: 9). 미국, 영국, 캐나다 등에서 고위공무원을 임용하는 과정에서 역량 개념은 본격 도입하였으며, 한국 정부는 역량을 문제인식, 전략적 사고, 성과지향, 변화관리, 고객만족, 조정·통합의 총 6개 역량으로 구분했다(인사혁신처 홈페이지, 2019). 한편 다른 일부 국가에서는 역량을 고성과 표준과 관련되어 있다고 보았다(OECD, 2011: 122). 그리고 고위공무원단 역량 평가와 같은 새로운 유형의 인사행정 개혁의 흐름이 지속됨에 따라 점차 한국에서도 이를 뒷받침 하는 정책적 연구가 강조되었다(남궁근 외, 2005; 박천오, 2009).

현대 역량 연구에 직접적인 영향을 미치게 된 20세기 후반 역량 연구 흐름으로 특정 업무의 실제 달성을 위한 개인 수준의 비행태적(non-behavior) 접근법이 있다. 1980년대 중반 독일과 영국의 관료제에서 유래된 이 접근법은 새로운 직업 자격 제도와의 연계된 형태로 주

로 공공기관에 적용되었다(Hood & Lodge, 2004).

[그림 2-1] 행정학에서의 역량에 대한 다양한 접근



주: Hood & Lodge, 2004 토대로 재구조화

다음으로 논의가 필요한 부분은 역량의 유사 개념으로 사용되는 인적 자본(human capital), 인적자원(human resource) 개념과의 차별성에 대한 것이다. 이들 유사 개념과 역량 개념과의 비교분석을 통해서 역량 개념이 갖는 보편성과 특수성을 파악하는데 도움이 될 것으로 사료된다.

첫째, 인적자본은 개인이 소유한 기술, 경험, 지식 중 개인 또는 조직에 경제적인 가치를 가지는 것을 말한다(Becker, 1962: 9; Battaglio & Llorens, 2010: 27). 이러한 인적자본 관념은 물질 자본에 대비되는 개념 정도로 인식되어 왔으나, Fisher의 이론에 의해 보다 명시적으로 제시되었다(Schultz et al., 1983: 16).¹⁶⁾ 이후 현대 경제의 맥락에서 Schultz는 국민총생산의 증가는 토지나 노동, 자본 등의 증가에 의하여

16) 그는 여러 가지 형태의 효용이나 소득을 발생시키는 희소자원은 모두 자본이라고 할 수 있으며, 그 희소자원에는 물질적인 것 뿐 아니라 인적인 것도 포함되어야 한다고 보았다(Schultz et al., 1983: 16)

이루어지는 것보다 인적자본에 대한 투자에 의해 이루어진 것에 의해 더 큰 영향을 받는다고 보았다(Schultz et al., 1983: 17). Becker에 의해 이론적으로 더욱 정교화 된 인적자본 이론은 주로 개인에 내재되어 있는 자원을 이용하여 실제 소득을 높일 수 있는 방안을 마련하는데 기여했다(Battaglio & Llorens, 2010: 27). 특히 이들 학자들은 교육의 경제적 가치에 대한 연구에서 시작하여(Shultz, 1960; Becker, 1993), 현재는 채용, 훈련, 보상, 인사행정 실무 전반에 널리 활용되고 있다(박희봉 외, 2003; Rainey, 2009: 444). 최근 수십 년간 인적자본 관점의 인사행정은 조직 구성원의 지식, 기술, 능력은 물론 조직의 미래 수요를 위한 장기간의 전략적인 인적자본 계획에도 함께 투자하는 방향으로 변화해왔다(Battaglio & Llorens, 2010: 29).

둘째, 인적자원을 연구하는 학자들은 대체로 개인의 지식·기술, 타고난 자질(도덕·예능·개성·인성 등)이 인적자원을 구성한다고 보았다(김신복·이영환, 2008). 행정학자들은 개인의 내적 속성으로서의 인적자원이 더 이상 사적 가치의 영역에 머무는 것이 아니라 공적 가치를 향상시킬 수 있다는 관점으로 옮겨갔다. 과거에는 개인의 인적자원개발은 주로 개인의 몫으로 남겨져 있다고 판단했으며, 대체로 개인의 경력개발과 조직의 발전 이슈와는 관련성이 깊지 않다고 생각했다. 그리고 이들 연구자들은 개인의 인적자원과 성과와의 관련성은 주로 승진, 급여 상승, 직업 유지(job retentions)와 같은 개인의 경력개발 문제에 한정했다. 그러나 오늘날 인적자원 관련 학자와 실무자들은 대체로 개인의 경력개발과 조직의 발전 이슈는 높은 관련성이 있으며, 조직 발전을 그들의 가장 중요한 책무로 보았다(Van Wart, 2010: 300). 또한 인적자원개발을 “지식·기술뿐 아니라 도덕·예능·개성·인성 등 모든 사람들이 타고난 자질을 충분히 개발하도록 하는 것을 뜻하는 것”으로 지나치게 경제활동 위주의 제한된 접근방식에서 벗어나고 있다(김신복, 2005; 김신복·이영환, 2008).

앞서 역량과 유사한 의미를 갖는 인적자본, 인적자원이라는 각각의 개념을 소개 했지만, 이들 개념들은 실제 연구와 실무에서는 서로 혼용되

어 쓰이는 경우가 많다. 또 공공부문 역량을 다룬 많은 연구들에서는 개인의 지식, 기술, 자질과 같은 하위개념의 구성과 범위에 대해 각각의 연구 흐름은 서로 다른 단어에 담아 사용했다. 최근 수십 년간 행정학에서 사용된 이러한 개념상의 혼용은 행정학의 다학제적(multidisciplinary) 특성을 감안할 필요가 있다. 즉 경제학, 경영학 및 산업인력학 등 타 분야에서 발전되어온 개념을 차용하는 과정에서 경험할 수 있는 작은 혼란에 불과할 것이다. 각 단어를 사용할 때 누가 어떠한 형태의 역량을 선택했는지 식별하고 설명하는 것이 보다 현실적인 접근법이 될 것으로 사료된다.

역량 개념은 여러 학자들에 의해 정의되었지만 본 논문에서의 역량은 일반적으로 “특정 직무의 성공적인 수행과 관련된 능력”이라는 기존 선행연구에서 받아들여지는 정의를 따른다(Spencer & Spencer, 1993). 다만 본 논문에서는 이러한 역량을 개인이 생애 전반에 걸쳐 취득한 전문성, 지식과 능력의 총합으로 보았으며, 현재 행태를 통해 구현되는 것뿐만 아니라 오랜 시간에 걸쳐 교육과 직무 경험 등을 통해 형성되는 과정을 포함하는 것을 의미한다. 심리학, 경제학 그리고 행정학의 관점에서 역량 원천에 대해서는 상당히 유사한 인식을 공유하고 있음을 알 수 있다. 이들 각 학문 분야는 모두 교육과 업무 경험을 통해 습득한 지식, 기술 및 태도는 현재 개인이 보유한 역량을 주요한 원천으로 보고 있는 것이다. 다만, 개인에게 형성된 역량이 성과에 미치는 방법론은 학문 분야 특성에 따라 다소 상이한 접근법을 채택하고 있다. 예컨대, 심리학에서는 역량의 원천과 측정에 대해 연구가 이루어졌다면, 행정학에서는 성과향상에 영향을 미치는 인사행정담당자의 역할 혹은 관리기법 측면에 보다 많은 관심을 나타냈다는 차이가 있다.

3. 역량 분류에 관한 선행 연구

1) 역량 구분에 관한 일반적 논의

행정학 분야의 역량 연구는 대체로 행태론적 접근에 기반을 두고 있다. 민간 부문 및 공공기관에서는 비행태론적 접근이 이루어지고 있는 현상과 비교하면 대조적인 현상이라고 볼 수 있다(Hood & Lodge, 2004). McClelland(1973)가 행동사건면접(Behavioral Event Interview) 기법을 사용해 역량 자료를 수집했으며, 이를 적용한 미국 공보처 직원을 대상 연구에서 새로운 형태의 측정방법이 보다 성과를 예측하는데 효과적임을 주장한 이래 행정학에서는 행태론적 접근법이 널리 받아들여졌으며, 다음 연구들에 의해 보다 체계화되었다.

Boyatzis(1982)의 역량에 관한 연구는 일에서의 개인차에 관한 연구에 이론적 조망을 제공하고 있다. 그는 역량에 대한 정의를 직무에서 효율적이거나, 우수한 수행을 보이는 개인의 잠재적인 특성 “으로 보았다. 그는 21개 역량을 도출했으며 이러한 개별 역량들은 목표 및 행동 관리 역량군, 부하 관리 역량군, 리더십 역량군, 타인에 대한 관심 역량군, 인적자원 역량군, 전문지식의 6개 클러스터로 구분했다. 그는 보다 특정한 상황에서 관리자들이 어떻게 행동할지를 예측할 수 있는 심리학적 측면을 강조하였고, 이것은 다른 역량 체계들에서 누락되었던 많은 면들을 설명하고자 했다(Wood & Payne, 1998; 박동건, 2001에서 재인용).

Sparrow(1996)는 역량의 개념을 조직역량(핵심역량), 관리역량, 개인역량(직무역량)으로 정리하였다. 즉, 조직의 역량은 조직의 목표 달성에 기여와 관련된 역량으로 조직의 자원과 능력으로 정의된다. 관리역량 조직 밖에서도 활용될 수 있는 직업에서 요구하는 지식, 기술, 행동 특성을 말한다. 그리고 개인 역량은 해당 직무 수행과 관련된 행동 목록으로 보다 구체화된 역량을 말한다. 이와 같이 그는 조직 수준, 직업 수준 그리고 개인 수준에서의 역량을 정의하고 각 역량별로 개발할 수 있는 구체적인 방안을 제시함으로써 역량 논의 발전에 기여했다.

정부 관리자에 대한 역량을 바라보는 시각은 시대에 따라 국가별로 각각 다른 의미를 가지며 변화해 왔다고 볼 수 있다(Hood & Lodge, 2006: 7; Rainey, 2009: 444). 한국에서 받아들여지는 역량 개념은 행태적 접근법에 다소 치우쳐 사용되고 있는 것으로 판단된다. 대부분의

OECD 국가들은 역량을 전문성, 지식, 능력으로 비교적 폭넓게 정의하는 것과는 대조된다(김난영·홍준형, 2006).¹⁷⁾ 실제로 학계에서도 역량에 대한 논의는 역량을 전문성의 하위 요소로 보거나(Herling, 2000; Swanson & Holton, 2008), 역량과 전문성을 상호교차 사용하는 등(Van der Heijden, 2000) 일치된 합의가 존재하지 않았다.

2) 정부 관리자 역량 구분 방법

본 논문에서의 역량은 정부 관리자의 역할을 효율적으로 수행하는데 필요한 능력과 자질을 포함하는 개념으로 정의했다. 다만 이러한 정부 관리자에 대한 역량 이론은 행정학 인접 학문 분야의 논의에 비해 다소 협소하게 이루어지고 있으며, 역량 개념 및 구분 방법에 대한 학계의 의견도 일치되어 있지 않았다(조선일, 2008; 이선우, 2012). 또 고위공무원에 필요한 리더십 역량을 진단하는 연구 자체를 발견하기 어려웠다는 논의도 있었다(박천오, 2009). 국내 연구 중 정부 관리자를 대상으로 한 세부 역량 구분에 대한 연구를 소개하면 다음과 같다.

이중범(1995)은 행정가의 자질을 비전제시능력, 전문지식과 식견, 비전에 대한 소명의식, 기회포착능력, 추진력과 행동지향성, 설득력과 언어구사력, 조직관리 및 방어 능력, 지지획득능력, 인상관리능력, 반전통적 행동, 합의도출 및 조정 능력으로 구분했다.

조선일(2008)은 고위공무원의 능력을 사고(판단력과 예측력), 업무(비전제시 및 기획, 방향감각, 균형감각, 변화 관리 주도, 인적, 물적 자원의 균형적 분배, 전략적 사고), 관계(정치적 감각과 설득력, 외부인과의 접촉, 경청) 역량 요소로 구분했다.

최무현·김영우(2009:42)는 정부 관리자의 필요 역량으로 기초 행동역량군(조직헌신도, 전문가 의식, 공무원 윤리의식, 고객/수혜자지향, 자

17) 이러한 배경에는 한국 정부가 역량 개념을 다양한 시각을 검토한 후 한국의 인사행정 환경에 적합한 형태로 점진적으로 발전시켰다기보다는 일부 선진국에서 채택하고 있는 개인 행태 접근의 고위공무원단 역량평가 제도를 신속히 수용하는데 초점을 둔 것으로 판단된다(김난영·홍준형, 2006).

기 통제력, 경영 마인드, 적응력), 직무 수행 역량군(정보수집/관리, 문제 인식, 이해, 전략적 사고, 정책 집행관리), 관리/관계 형성 역량군(목표/방향제시, 지도/육성, 자원/조직관리, 정치적 기지, 의사소통, 조정/통합력, 협상력, 협조성)으로 구분했다.

이계만 · 안병철(2014)은 관료의 전문성을 파악하기 위해 정부 부문 중간관리자를 대상으로 면접을 실시하여 업무능력, 업무추진력, 예산확보능력, 정책관리능력, 네트워크 형성능력, 조정능력 등을 관료의 전문성 구성요소로 도출했다.

미국 인사관리처(US Office of Personnel Management, 2019)는 크게 다섯 가지로 관리자의 역량을 정의하고 있다. 보다 구체적으로 변화를 이끌어 가는 능력, 사람을 이끌어 가는 능력, 결과지향적 능력, 사업가적 안목, 제휴기술과 의사교환 능력으로 구분했다.

호주 연방정부공직위원회(Australian Public Service Commission, 2019)는 고위공무원 역량을 전략적 사고능력, 목표달성, 생산적인 업무관계 촉진, 영향력 있는 의사소통능력, 추진력과 성실성으로 구분해 놓고 있다.

한국 고위공무원단의 역량을 살펴보면, 사고, 업무 및 관계 영역으로 구분하여 이들 영역에 해당하는 세부 역량 6개를 도출하여 제시해 놓았다. 먼저, 사고 역량군은 국정 목표 및 정책과 관련하여 전략적으로 사고하고 기획 및 판단, 구현하기 위한 역량군을 의미하며, 업무 역량군은 성과와 직결되는 업무 실행 및 관리와 관련된 역량의 모음을 말한다(김종호 외, 2018). 그리고 관계 역량군은 업무와 관련된 다양한 종류의 상대방의 요구를 이해하고 자신의 생각과 의견을 효과적으로 전달되는 역량의 모음을 의미한다(김종호 외, 2018). 이러한 분류 방식은 고위공무원에 특화된 것으로 이외에도 과장급 역량, 5급 공무원 역량과 같이 직급별 역량 모델을 마련하여 사고, 업무 및 관계 영역 하에 해당 직급에 적합한 세부 역량을 제시해 놓고 있다.¹⁸⁾ 한국 고위공무원의 역량에

18) 현재 5급 이상 공직자 역량은 총 17개이며, 그 하위요소는 49개, 관련 개념의 수는 100개에 달한다. 이는 크게 ‘사고 역량군’, ‘업무 역량군’, ‘관계 역량군’으로 구분되며, 성과와 연계된 행동으로 직급별 요구되는 역할에 따라 다르다(김종호 외, 2018: 31)

대한 정의는 [표 2-2]와 같다.

[표 2-2] 고위공무원이 갖추어야 할 역량과 하위요소

역량군	역량정의	역량명	하위요소
사고	국정 목표 및 정책과 관련하여 전략적으로 사고하고 기획 및 판단, 구현하기 위해 요구되는 역량의 모습	문제 인식	정보의 구조화, 문제파악, 원인규명
		전략적 사고	환경분석, 대안수립, 효과적 의사결정
업무	성과와 직결되는 업무 실행 및 관리와 관련된 역량의 모습	성과지향	실행방안 제시, 실행력 확보, 실행지원
		변화관리	변화수용, 변화주도, 저항극복
관계	업무와 관련된 다양한 종류의 상대방의 요구를 이해하고 자신의 생각과 의견을 효과적으로 전달되는 역량의 모습	고객만족	적극적 경청, 효과적 의사전달, 정책 수혜자 지향
		조정/통합	이해관계 파악, 협력적 분위기 조성

출처 : 인사혁신처 국가공무원인재개발원 (2019). 고위공무원 역량 정의. <https://www.nhi.go.kr/cad/frontAbi/cacAbiMdr.do>, 김종호 외 (2018) 내용 토대로 재구조화

이상과 같이 선행연구의 결과는 한국 정부의 고위공무원 요구 역량 구분과 맥락을 같이하고 있는 것으로 볼 수 있다.¹⁹⁾ 선행 연구 결과도 용어의 선택과 구체성의 차이에 따라 구분이 되어 있을 뿐이며, 궁극적으로는 사고, 업무, 관계 등으로 구분하여 정리할 수 있다. 실제로 다수의 국내 연구에서도 명시적으로 사고, 업무, 관계 역량 구분법을 따르고 있다(조선일, 2008; 이선우, 2012). 즉, 이상의 선행연구들은 다음 [표 2-3]와 같이 사고, 업무, 관계 역량을 중심으로 구분하여 정리할 수 있다.

19) 국내 선행연구에서도 이러한 구분 방식을 채택하고 있다. 이선우(2012)의 연구에서도 사고, 업무, 관계 역량으로 구분하고 있으며, 선행연구에서는 용어의 선택과 구체성의 차이에 따라 구분이 되어 있을 뿐, 궁극적으로 사고, 업무, 관계 등으로 구분하여 정리할 수 있다고 하였다.

[표 2-3] 정부 관리자에게 요구되는 필요 역량

	역량		
	사고	업무	관계
이종범 (1995)	비전 제시 능력, 비전에 대한 소명의식, 기회포착 능력	전문지식과 식견, 추진력과 행동지향성, 설득력과 언어구사력, 조직관리 및 방어능력	지지획득능력 인상관리능력, 합의도출 및 조정능력
조선일 (2008)	판단력과 예측력	비전제시 및 기획, 방향 감각, 균형감각, 변화관리주도, 인적, 물적 자원의 균형적 분배, 전략적 사고	정치적 감각과 설득력, 외부인과의 접촉, 경청
최무현 · 김영우(2009)	문제인식 및 이해, 전략적 사고, 목표 및 방향제시, 지도 또는 육성	정보수집관리, 전문가의식, 경영 마인드, 적응력, 정책집행 관리, 자원 및 조직관리	고객 또는 수혜자 지향, 정치적 기지, 의사소통, 조정 또는 통합력, 협상력, 협조성, 조직 헌신도, 자기 통제력
이계만 · 안병영(2014)	업무능력	업무추진력, 예산확보 능력, 정책관리능력,	네트워크 형성능력, 조정능력
인사혁신처 (2019)	문제인식, 전략적 사고	성과지향, 변화관리	고객만족, 조정/통합
미국 OPM (1998)	변화 추진자(비전, 전략적 사고, 창의성과 혁신성, 지속적 학습 등)	결과 지향적(기업가적 정신, 문제해결, 위임 등), 사업가적 안목(재정관리, 인력자원 관리 등)	사람을 이끄는 능력(갈등관리, 단결성 등), 의사교환 능력(협상, 상호작용 기술, 커뮤니케이션 등), 제휴기술(네트워킹 능력 등)
호주 APSC (2019)	전략적 사고능력	목표달성, 생산적인 업무관계 촉진	영향력 있는 의사소통 능력, 추진력과 성실성

출처 : 이선우(2012) 내용 일부 토대로 재구조화함

4. 선행 역량 연구의 한계

정부 관리자의 자질이나 행태적 특성에 초점을 맞춘 연구는 지속적으로 소개되었다(Bowman et al., 2016). 다만, 이들 연구의 이론적 성취와 실무적 기여에도 불구하고 다음과 같은 점에 있어 정부 관리자 역량 연구의 한계를 나타냈다고 볼 수 있다.

1) 순수 특성 리더십 연구

순수 특성 리더십이론(pure trait-based leadership theories)에서 정부 관리자의 역량을 측정을 위한 노력은 리더십 연구 초기부터 연구되어 왔으나, 성과와의 연관성을 밝히지 못한 채 후속연구에 의해 대체되었다(Rainey, 2009: 316). 그러나 오늘날 여전히 관리자의 ‘특성’은 여전히 리더십 성과의 강력한 예측 요인이 될 수 있다고 보는 연구가 있다(박천오, 2009). 또 환경적(예, 가정 경험, 업무 경험) 요인은 관리직 직위 담당 여부와 관련성을 가진다는 연구 결과도 있다(Arvey et. al., 2006; Arvey et. al., 2007). 이들 연구자는 일관성 및 이관성 쌍둥이를 기초로 한 연구에서 유전적 요인이 특정 개인이 관리직을 담당할 것인가에 대해 30% 정도를 설명하는 것으로 보고했으며, 훈련과 능력개발 및 업무 경험과 같은 환경적 영향력 또한 공식적인 관리자 역할을 수행하는 것과 연관되어 있다고 밝혔다(Barling et al., 1996; Arvey et al., 2006; Arvey et al., 2007).

관리자의 특성을 연구는 이론적 성취에도 불구하고 다음과 같은 한계가 있었다. 먼저, 조직의 효과성은 어느 상황에서도 공통적으로 적용되는 관리자의 자질 특성이 아닌 관리자의 관리적 행태 또는 방식에 따라 달라질 수 있다는 점을 간과한 것에 대한 비판이 있었다(Rainey, 2009: 316). 또한, 관리자의 특성 연구는 관리자의 학력과 경력 같은 개인의 성취 특성 또는 이러한 특성과 성과와의 관계에 대한 영향력을 직접 측정하는 것에 대해서는 거의 고려하지 않았다는 점이 문제로 지적되기도

했다(Avellaneda, 2007).

2) 행태론적 시각의 역량 연구

역량 연구의 다수를 차지하고 있는 행태론적 시각의 인식에 기초한 연구들은 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 역량과 성과에 대한 실증분석 노력이 상대적으로 부족했다. 성과관리와 조직구성원의 역량 강화를 위한 노력(심오택 외, 2013b) 등의 논의에 대한 양적 연구는 물론 질적 연구도 상대적으로 찾아보기 어렵다. 또한, 관리자의 역량에 관한 실증 분석은 일부 영역에 한해 부분적으로 이루어졌다는 비판도 있었다(김난영 · 홍준형, 2006).

둘째, 관리자 역량분석은 데이터에 기초한 분석이 이루어져야 하며 이러한 방식은 보다 객관적일 필요가 있다. 정부 관리자 대상 역량 개발 과정 또는 역량을 규명하려는 다수의 선행연구에서는 최근에 이르기까지 대체로 인식에 기반을 둔 설문조사 방식에만 의존하고 있으며, 조사 설계 방식에서 정부 관리자가 실제 우수한 성과 성취 여부를 전제로 하지 않았다(조선일, 2006). 기존 연구들은 주로 설문을 통해 대상자의 인식을 통해 조사함으로서 역량을 파악하고자 했는데, 이 경우에는 단일 자료원 편의(common source bias)가 발생할 우려가 있다.

셋째, 역량의 ‘측정’ 자체보다는 ‘측정 이후 보완 방식’을 종합적으로 고려할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 최근에는 한국을 포함한 대부분의 OECD 국가들은 행태론적 관점에 기초하여 재직자의 현재 기술 격차를 줄일 수 있는 훈련과 능력개발 계획을 제시하도록 했다(Horton et al., 2002; OECD, 2011: 125; OECD, 2014: 138). 예컨대, 캐나다 정부는 세부 역량과 매칭하여 학교 교육과정과 같은 장기 교육프로그램과도 연계시키고 있다(OECD, 2014: 141). 다만 현재 한국 고위공무원 대상 역량 교육은 여전히 장기간 관리자 교육 형태에 대해서는 소극적으로 대처해왔다는 비판이 있다(김종호 외, 2018:170).²⁰⁾

20) “문제는 바람직한 리더가 갖추어야 될 성격 또는 행동특성이 단기집중교육으로 변화시키기 어려운 역량까지도 습득될 수 있다고 착각하는데 있다(김종호 외, 2018:170). 이

넷째, 역량 평가(competency evaluation) 제도는 현재의 공무원이 가진 역량을 측정하는데 초점을 맞추었기 때문에 현재의 능력에 대한 평가와 미래 잠재력에 대한 평가가 충돌할 수 있다는 점이 문제로 지적될 수 있다(Nigro & Nigro, 2006). 즉 현재 시점에서 직무에 관한 역량 보유 여부를 판단해 영속적으로 고위공무원단 진입 여부를 결정하도록 했다는 점은 한계로 지적될 수 있다. 이와 같은 방식은 한국과 같이 직업공무원제를 채택하여 대부분의 고위직 관리자가 내부 승진을 통해 임용되는 구조 하에서는 친숙하지 않다.

3) 본 논문의 역량 연구에 대한 지향점

본 논문은 앞서 분석한 순수 특성 리더십 이론 혹은 행태적 시각의 인식조사상의 문제를 극복하기 위한 방안으로 다음 세 가지 노력을 시도했다. 첫째, 정부 관리자의 역량을 측정할 수 있는 하위 역량 개념을 재정의 하였다. 앞서 살펴본 행태론 관점의 인식조사를 위한 정의 방식은 이론적으로는 정교해보이지만 인식조사를 통해서만 조사할 수 있다는 한계가 있었다. 또 이들 선행 연구들은 우수한 성과를 내는 재직자를 판별하지 않고 단순히 일반 재직자의 인식을 대상으로 필요한 역량이 무엇인가와 어떠한 역량이 성과와 관련하여 바람직한 것인가를 논의해보는 수준에서 벗어나지 못했다. 관리자가 ‘우수한 성과’를 내어야 한다는 점과 이러한 ‘우수한 성과를 내기 위해 관리자가 어떤 역량을 보유해야 하는 것’ 인가에 대한 규명은 보다 분명하게 이루어질 필요가 있다. 이러한 작업이 이루어진 이후에 비로소 일반화된 정의로 규정된 역량 개념을 보다 낮은 차원에서 구체적으로 정의하는 작업이 의미를 갖게 된다. 이러한 맥락에서 본 논문은 먼저 객관적인 성과 변수를 찾아내는 노력을 진행하였으며, 우수한 성과를 내는 관리자의 역량이 무엇인가에 대해 실증적으로 규명해내고자 했다.

러한 성격 및 행동 특성은 교육을 통한 육성 전략과 더불어 실제 현장의 업무활동과 유기적으로 통합된 상태에서 장기적인 개발활동을 통해서만 습득될 수 있다(김종호 외, 2018:170).”

둘째, 정부 관리자의 역량 측정은 Spencer & Spencer(1993)의 빙산 모델에서 명시한 바와 같이 교육훈련 또는 경험의 효과로 나타나는 지식과 기술에 대한 소위 보이는 영역을 대상으로 측정했다. 이러한 배경에는 여러 선행연구에서 제시한 바와 같이 정부 관리자의 역량을 훈련 등을 통해 성과를 향상할 수 있다는 측면에서 환경적 요인은 중시되고 있다는 점이 고려되었다(MSPB, 2015).²¹⁾ 보이지 않는 영역에 해당하는 관리자의 자기개념, 동기, 특질에 관한 영역은 본 논문에서는 다루지 않았는데,²²⁾ 이러한 영역은 관찰하기 어렵다는 문제가 있었기 때문이다. 또 일단 직업공무원으로서 선발되면 공직의 진출입이 제약되므로, 관리자 역량의 측정과 향상 노력 위한 논의 실익은 극히 제약된다는 점이 고려되었다.

셋째, 본 논문에서는 각 역량 요소에 대한 조작적 정의에 기초하여 객관적인 데이터를 수집하고 분석했다. 이러한 방식은 탐색적 수준에서 이루어진 것이기는 하지만 한국 고위공무원 역량 진단에 관한 새로운 시도를 하였다는 점에서 상당한 의미가 있을 것이라 판단했다. 현 시점의 정부 관리자 인식 이면에 잠재화되어 있는 사고, 업무 및 관계 역량을 객관적으로 측정할 수 있는 데이터 확보가 선행되어야 했다. 예컨대 특정한 직무 상황에 직면해야 발생하는 문제에 대해 정부 관리자는 비로소 대처할 수 있는 행태적 특성이 나타나는데 대부분 잠재된 형태로 있어서 이를 측정하는 것은 역량 연구자의 공통된 어려움에 해당한다(McClelland, 1973; Spencer & Spencer, 1993). 이러한 특성을 형성하기 위해서는 단기훈련을 통해 할 수도 있지만 대부분은 오랜 시간이 소요되며 비교적 다양한 형태로 이행될 수 있다(MSPB, 2011; Stafford, 2016).²³⁾ 핵심은 이러한 노력과 성과간의 관계가 파악된다면, 이러한

21) Spencer & Spencer(1993)와 최근 미국 MSPB(2011)¹⁾에 이르기까지 대체로 역량의 유형에 따라 훈련 효과성이 다르게 나타난다는 점에서는 의견 일치를 보았다. 예컨대, 의사소통과 문제해결과 같은 역량은 비교적 간단한 훈련을 통해 개선될 수 있지만, 창의성, 고객 서비스, 팀 빌딩, 협상력과 같은 영역은 보다 많은 시간과, 비용 그리고 자원이 소요된다고 하였다(Stafford, 2016).

22) 고위공무원과 같은 동질적 집단은 이들이 보유한 지식과 기술의 차이가 크지 않으며, 성과에 미치는 영향도 제약적일 수 있기 때문에 개인에 고유하게 내재한 쉽게 보이지 않는 내면적 특성이 보다 중요할 수 있다(Spencer & Spencer, 1993).

노력에 의해서 도출되는 세부 역량은 자연스럽게 파악된다는 데 있다 (Camuffo & Greli, 2004, 소경희, 2007). 여기서 이러한 노력이라 함은 역량을 대상으로 한 연구뿐만 아니라 인적자원 및 인적자본과 같은 인접 연구 영역에서 성과를 설명하기 위해 사용되는 변수들을 말하며, 보다 구체적으로는 정부 관리자 또는 조직이 장기간에 걸쳐 투자한 결과물로서 주로 교육 및 업무 경험에 관한 다양한 객관적 측정지표를 의미한다.

본 논문은 다음 항에서 정부 관리자의 역량의 하위개념으로 분류한 사고, 업무 및 관계 역량 각각에 매칭 되는 측정지표를 소개하고, 이러한 측정지표가 일반적인 수준의 각 역량 개념에 대하여 관찰가능한 수준의 조작적 정의를 내렸다.

5. 역량에 대한 본 논문의 개념적 정의

1) 사고 역량

사고 역량은 인사혁신처에서 “국정 목표 및 정책과 관련하여 전략적으로 사고하고 기획 및 판단, 구현을 위한 역량”으로 정의하고 있다(김종호 외, 2018). 인지적 지적 역량(Cognitive Intelligence Competency)은 우수한 성과를 이끄는 개인의 사고 또는 정보 분석능력을 의미한다. 인지적 자원 이론에 의하면 보다 지적인 관리자는 그렇지 않은 관리자보다 좋은 계획을 세우고 의사결정을 내릴 수 있다고 하였다(Murphy et al., 1992). 또한, 여러 선행연구에서는 사고 역량을 직무와 관련된(domain-specific) 한정된 의미로 다루고 있다(Swanson & Holton, 2008:262). 즉 전문가로서 비전문가와 구분되는 점은 많은 양의, 전문화된 영역으로, 그리고 성과에 얼마나 효과적으로 기여하는가에 있다(Bereiter & Scardamalia, 1993).

23) 예컨대, 의사소통과 문제해결과 같은 역량은 비교적 간단한 훈련을 통해 개선될 수 있지만, 창의성, 고객 서비스, 팀 빌딩, 협상력과 같은 영역은 보다 많은 시간과, 비용 그리고 자원이 소요된다고 하였다(Stafford, 2016).

본 논문은 사고 역량을 “전략적으로 사고하고 기획 및 판단, 구현을 위한 역량”이라는 인사혁신처의 개념적 정의를 수용했으며 주로 학교 교육을 통해서 형성되는 것으로 보았다. 그리고 한국 정부가 고위공무원 사고 역량을 문제인식과 전략적 사고로 정의하며 해당 역량은 학교 교육에서 중점적으로 다루는 인지적 차원의 학습임을 종합할 때 학교 교육이 사고 역량 형성에 가장 큰 영역을 차지하고 있다고 볼 수 있다. 사고 역량에 미치는 학교 교육의 역할에 대해서는 여러 선행연구에서 긍정적으로 보고 있다. 조직의 운영에 관한 전반적 지식과 사고력, 환경을 분석하고 전략적 결정을 내리는 부분, 의사소통과 같은 부분은 학교 교육에서 충분히 제공될 수 있다(Camuffo & Greli, 2004). 또 학교 교육이 개인이 사회를 성공적인 삶을 살아가는데 필요한 핵심역량을 기른다는 점이 강조되었다(소경희, 2007). 사실상 정부에서 제공하는 훈련이 효과적이지 못했다는 점(박동서, 2001: 219)과 개인이 가장 많은 시간과 비용을 할애하는 과정이 학교 교육이라는 점을 감안할 필요가 있었다. 또한 높은 교육적 배경은 성과로 이어진다는 주장은 후속 연구에서 실증 분석을 통해 지지되었다(Murphy et al., 1992; Avellaneda, 2007: 289). 이를 종합할 때 학교 교육은 사고 역량에 가장 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다. 한편 본 논문에서는 제3장에서 상술한 바와 같이 이러한 사고 역량에 대한 조작적 정의를 학교 교육의 결과물인 학력수준과 전공 이동으로 했다.

2) 업무 역량

업무 역량은 인사혁신처에서 “성과와 직결되는 업무 실행 및 관리와 관련된 역량의 모음”으로 정의내리고 있다(김중호 외, 2018). 업무 역량은 일반적으로 학교 교육을 통해서 습득되지 못하는 것으로서 직무 경험을 통해서 형성되는 것으로 알려져 있다(Bowman et al., 2016). 반면, 지식(학력)을 통해 학습한 결과물은 대개 단순히 직업을 소개하는 정도에 그치며, 숙련도(hands-on), 역량 향상

(capacity-building)과 인격 형성 경험(character-forming experiences) 등을 제대로 반영하지 못한다는 비판이 있어왔다(Bok, 1986; Daley, 2002: 203; Bowman, 2016). 전문가 수준의 지식을 획득하기 위해서는 대학졸업 후 최소한 4년(2년은 학교, 2년은 현장실습)이 필요하다고 보았으며, 민간부문보다 공공 부문에서 요구되는 정도가 더욱 높다고 한다(Bowman, 2016).

본 논문은 업무 역량을 인사혁신처에서 제시한 “업무 실행 및 관리와 관련된 역량”으로 개념적 정의를 수용했으며 주로 일 경험을 통해 축적되는 것으로 본다. 한국 정부는 고위공무원 업무 역량을 성과지향과 변화관리로 정의했으며, 실행방안제시, 실행력 확보, 실행 지원, 변화 수용, 변화 주도, 저항 극복과 같은 하위요소는 매우 실천적인 실무적 경험을 통해 습득할 수 있는 것이다. 업무 역량에 미치는 요인은 주로 직무 경험과 깊은 연관성을 맺고 있는 것으로 알려져 있다(Chase & Simon, 1973; Posner, 1988; Bereiter & Scardamalia, 1993:17; Swanson & Holton, 2008:263에서 재인용).²⁴⁾

본 논문에서는 업무 역량은 주로 직무적 경험을 통해 형성된다는 여러 선행연구와 함께 고위공무원은 주로 공직 경험이 대부분의 재직기간을 구성하는 점을 감안하여 직무적 경험이 업무 역량을 구성한다고 보았다. 한편 본 논문에서는 제3장에서 상술한 바와 같이 이러한 업무 역량에 대한 조작적 정의로 공직 근무의 결과물인 재직기간과 부처이동으로 했다.

3) 관계 역량

관계 역량은 인사혁신처에서 “업무와 관련된 다양한 종류의 상대방의 요구를 이해하고 자신의 생각과 의견을 효과적으로 전달되는 역량의 모

24) Chase와 Simon(1973)의 연구에 따르면, 마스터 수준의 전문성을 달성하기 위해서는 체스 플레이어는 10,000시간에서 20,000시간을 투입해야 한다고 했다. 다양한 분야의 전문가들의 생애사를 연구한 Bereiter & Scardamalia(1993)는 전문가로서 경험을 확보하기 위해서는 최소 10,000시간의 기준은 일반적인 요건으로 볼 수 있다고 확인했다(Swanson & Holton, 2008:263에서 재인용).

음”으로 정의내리고 있다(김종호 외, 2018). 학연과 같은 귀속적 집단이 반드시 사회적으로 부정적인 효과를 나타내는 것은 아니라 개인을 넘어선 조직 차원에서도 긍정적인 성과가 나타난다는 점이 고려될 필요가 있다(Peng & Luo, 2000).

본 논문에서는 관계 역량을 “상대방의 요구를 이해하고 자신의 생각과 의견을 효과적으로 전달되는 역량”으로 본 인사혁신처의 정의를 수용했다. 관계 역량에 영향을 미치는 요인은 주로 교육적 배경과 직무적 경험 양 측면에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 특히 사람들은 귀속적 집단에 속하기 위해 시간과 돈을 투자하고 거기로부터 이득을 얻는 것이 현명하다고 생각한다(전오진, 남상화, 2009). 대체로 이러한 귀속적 집단은 주로 교육적 또는 직무적 경험과 연동되어 있을 것으로 생각된다. 정광호, 김권식(2008)의 연구에서는 정보의 소재를 파악하는 ‘Know Where’ 내지 인적 네트워크가 공식적인 학위나 기타 통상적인 전문성보다 더 중요함으로써 앞서 살펴본 사고 및 업무 역량과 구분되는 특징이 있음을 주장하기도 했다. 이러한 점을 종합적으로 고려하여 본 논문에서는 관계 역량은 앞서 살펴본 사고 및 업무 역량과는 구별되는 특성을 가진 것으로 별도 분류했다.

본 논문의 관계 역량은 학연과 대통령(비서)실 근무 여부로 조작적으로 정의했다. 다만 본 논문에서의 관계적 특성으로 지목된 학연과 대통령(비서)실 근무는 각각 교육적 및 직무적 경험과 경쟁적 설명관계로 인해 인과관계가 명확하지 않을 우려가 있었다. 본 논문에서는 성과를 분석하는 과정에서는 이들 변수의 포함 여부를 각각 달리함으로서 관계 역량이 사고 및 업무 역량에 의한 다중인과관계(multiple causation) 효과를 통제하고자 했다.

제 4 절 주요 연구와 본 논문의 차이점

최근 정부 관리자의 역량과 성과간의 관계를 다룬 연구들은 앞서 살펴본 선행 연구의 한계를 딛고 새로운 돌파구를 열어가고 있다. 예컨대, 공공관리론의 일부 연구자들은 정부 관리자의 역량 형성 배경으로서 교육적 배경, 직무적 경험이 정부조직 또는 사업성과와 연관되어 있음을 밝히는 실증 연구결과를 발표했다(Carmeli, 2006; Avellaneda, 2007; Lewis, 2010; Cohen et al., 2012).

주요 선행연구와 본 논문의 차이점은 다음 <표 2-3>에 정리하였으며, 다음 네 가지 측면에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 정부 관리자가 형성한 역량에 대해 보다 정확한 측정 노력을 시도함으로써 그간의 역량과 성과의 관계를 다룬 이론과 실증간의 간극을 줄이고자 했다. 기존 역량 연구에서는 주로 설문조사를 통해 정부 관리자의 역량을 조사했다면, 본 논문에서는 행정 데이터를 토대로 정부 관리자의 교육과 직무 경험에 대한 개념적 정의와 측정도구를 제시하고 실증 분석했다는 점을 차별성으로 제시할 수 있다. 또 정부 관리자의 학력과 경력 등 축적 기간에 한정된 기존 연구와 비교하여, 본 논문에서는 추가적으로 전공 이동과 부처 이동과 같은 역량 축적 범위를 포함했다. 그리하여 이들 관리자 역량에 대한 신규 변수에 대한 개념적 정의와 측정도구 체계화를 시도했다는 점에 의의가 있다.

둘째, 분석단위와 표본에서 대부분의 선행연구가 조직 단위를 채택한 반면, 본 논문은 중앙행정기관의 사업이 분석단위이며, 분석단위가 같은 Lewis(2010)의 연구와 비교했을 때 좀 더 많은 표본 수(n=2,456개, 중복 포함)를 확보해 타당성을 제고하고자 했다. 공공관리와 성과 간의 관계에 대한 연구에 있어서 그간 대표본의 중요성은 지속적으로 강조되어 왔다는 점을 고려할 필요가 있다(Meier et al., 2017).

셋째, 본 논문은 한국의 정책 사업을 대상으로 하여 자료 또한 한국의 행정현상을 충실히 반영한 객관적 자료를 수집하여 분석하였다. 미국 정부 부문에 대한 문제 맥락과 이에 따른 처방이 다를 수밖에 없음을 감안

한다면, 한국의 행정현상을 제대로 설명할 수 있는 탐색적 연구가 필요했다(김동욱, 2015). 또 정부 성과 부문의 연구는 주로 서구 국가들을 대상으로 하였기에 한국과 같은 지역 혹은 국가 단위의 맥락을 충분히 반영하지 못했다는 한계가 있었음을 고려할 필요가 있다(Chun & Song, 2017).

넷째, 앞서 살펴본 바와 같이 일부 연구들에서 관리자 역량의 수평적 특성이 성과에 미치는 영향에 대한 실마리를 제공한다. 관리자로 하여금 어느 방향으로 역량을 형성하는 것이 실제로 성과 달성에 유리한 것인가를 살펴볼 필요가 있다. 즉 역량이 수직적인 방향으로 형성된다고 보기 어렵다면 수평적인 방향으로 접근하는 연구가 보다 성과를 설명하는데 유익할 수 있다. 본 논문에서는 정부 관리자를 대상으로 이들의 역량을 측정하기 위한 방안으로 기존 선행연구에서 통상적으로 다루어왔던 일반 인적자원에 해당하는 변수(예컨대, 사고 역량의 경우 학력수준과 함께 조직에 특화된 특수인적자본에 해당하는 변수(ex. 사고 역량의 경우 직업 관련 전공 분야)가 보다 정부 관리자의 성과를 잘 설명할 수 있을 것으로 보고 이들 변수를 본 논문의 분석모형에 포함하였다.

[표 2-4] 주요 선행연구와의 차이점

	사업성과		예산증가	본 논문
	Lewis (2008)	Lee (2009)	Gomes &Avellaneda (2017)	
분석 단위	미국 정책 사업(616개)	미국 중앙행정기관 (178개)	브라질 시정부(812개)	국내 정책사업 (2,456개)
정부 관리자 요인	정치적 임용여부, 교육 배경 직무 경험	인적자원 (전문직, 고공단 등 조직 내 비중)	연령, 교육수준, 직무경력	사고 역량 (학력, 전공이동) 업무 역량 (경력, 부처이동) 관계 역량 (학연, 대통령<비서>실 근무)
성과의 기타 선행 요인	조직 특성 정치적 특성 정책사업 특성	행정적, 재정적, 물리적, 정치적, 평판 자원 특성	정치적 맥락, 사회경제 특성	조직 특성 사업 특성 기타 관리자 특성
성과	정책사업 (평가점수)	조직관리 효과성 조직사업 효과성 조직 재정 성과	중앙 및 주 정부의 교부금 확보액	사업성과 (평가점수 및 등급) 예산 증가

제 5 절 사례 선정 : 중앙행정기관 고위공무원

중앙행정기관 관리자가 담당한 사업의 성과를 측정하기 위해서는 측정 대상이 되는 관리자를 어떻게 정의할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 먼저, 여기서 ‘중앙행정기관 관리자’ 라고 함은 중앙행정기관에 재직하고 있는 국장급 공무원을 의미한다. 이들 국장급 공무원은 중앙행정기관에서 수행하는 상당수 업무에 대한 최종적인 결재권자로서 전결권을 갖고 있으며, 일선 관료의 서비스 제공 범위와 방법을 제한할 수 있는 위치에 있다(Meier et al., 1991: 158). 또 국장급 공무원은 해당국의 사업 또는 기관 성과와 대부분 일대일 매칭되며, 단일의 행위자로서 업무를 수행하는 특징이 있어서 성과 분석이 상대적으로 용이하다는 점에서 다른 층위의 중간관리자와 구별된다. 한편, 장관이 기관장으로 있는 정부 부처를 대상으로 분석한 연구에서는 한 단계 아래인 각 부처의 실·국간 특성 차이가 드러나지 않는다. 정치적 역학과 같은 다양하고 복잡한 조직 특성은 중앙행정기관의 경우에는 국(bureau) 단위에서 관찰되는 것이 보다 적합할 수 있다는 점을 감안할 필요가 있다(Lewis, 2008: Ch. 4). 정리하면, 본 논문에서 다루고자 하는 정부 관리자는 고위공무원단에 해당되는 국장급 공무원으로 한편으로는 각 중앙행정기관장의 보조기관으로서 소속기관 전체 업무에 관여하는 최고운영진에 속한다고 볼 수 있다. 다른 한편으로는 해당 기관의 직제에 의해 규정된 소관 사무를 관장하는 해당 부서의 장이자 실무책임자를 의미한다.

1. 중앙행정기관 고위공무원 구성과 현황

한국의 행정부 특히, 중앙행정기관의 고위직 공무원은 일부 예외를 제외하고는 대체로 직업공무원으로 구성되어 있다. 직업공무원 계급의 정점에 있는 1·3급(또는 고위공무원단)은 인사권자인 대통령 또는 자치단체장은 물론 국회(지방의회)·정당·시민사회단체 등 다수의 정치적이해관계자에 대한 다양한 정치적 관계를 고려해야 한다. 일반적으로 중

양행정기관의 고위공무원단에 소속된 관리자들은 중앙행정기관 내에서 담당부서인 실·국 등의 지도자이면서, 동시에 장차관이나 기관장의 참모로서의 역할을 수행한다(조선일, 2008).²⁵⁾ 실·국장 직위는 경력직 공무원이 통상 승진으로 도달할 수 있는 한계이자, 정무적으로 임명된 공무원이 경력을 시작하는 출발점으로 이해되는 곳으로 복합적이며 다양한 인적 구성상의 특징을 갖는다. 이들 실·국장의 현행 법률상의 역할은 기관장의 ‘보조기관’으로서 기관장을 대리해서 기관의 소관 업무를 수행하는 것이며, 이러한 고위공무원의 역할은 정부조직법 제2조 제3항에 명시되어 있다.²⁶⁾ 미국에서는 고위공무원단 직위로 지정하기 위해서는 해당 직무가 특정 부서의 권한을 행사할 수 있어야 하며 개별 사업의 책무가 귀속되는 직위만을 대상으로 했다(U.S. Office of Personnel Management, 2016a; Sowa 2018에서 재인용). 한국의 고위공무원단도 유사한 맥락으로 “직무의 곤란성과 책임도가 높은 특정한 직위에 재직 중이거나 파견·휴직 등으로 인사 관리되고 있는 공무원의 군(群)을 말한다”라고 규정함으로써(국가공무원법 제2조의 2) 고위공무원에게는 보다 성과를 강조했다고 볼 수 있다. 한국의 고위공무원단 제도는 1~3급 실·국장급 고위공무원들의 계급을 폐지하고, 이들을 개방과 경쟁을 통해 범정부적으로 적재적소에 활용하고자 했다(박천오·조경호, 2013). 이와 동시에 직무와 성과를 중심으로 인사관리를 함으로써, 역량 있는 정부를 구현하려는 목적을 지녔다(박천오·조경호, 2013).

고위공무원단제도는 기존의 1~3급에 해당하는 고위직공무원을 중하위직 공무원과 분리하여 체계적이고 집중적으로 관리·육성하기 위한 제도로 볼 수 있다(김국현, 2010). “정부의 주요정책의 결정 및 관리에 있

25) 고위공무원단제도는 미국이 1978년 「공무원개혁법」에 의해 최초 도입한 이후 영국, 호주, 캐나다 등 OECD 정부혁신 선도국가들이 도입·시행중이며 한국에서는 참여정부 들어서 본격적으로 도입이 추진되어, 2005.12.29 「국가공무원법」 개정을 통해 2006.7.1부터 제도가 시행되었다(국가기록원 홈페이지, 2018)

26) 정부조직법 제2조 제3항 : 중앙행정기의 보조기관은 이 법과 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 차관·차장·실장·국장으로 하며, 필요한 경우에는 그 밑에 대통령령으로 정하는 보조기관을 둘 수 있다. 다만, 실장·국장의 명칭은 대통령령으로 정하는 바에 따라 본부장·단장·부장·팀장 등으로 달리 정할 수 있으며, 실장·국장의 명칭을 달리 정한 보조기관은 이 법을 적용할 때 실장·국장으로 본다.

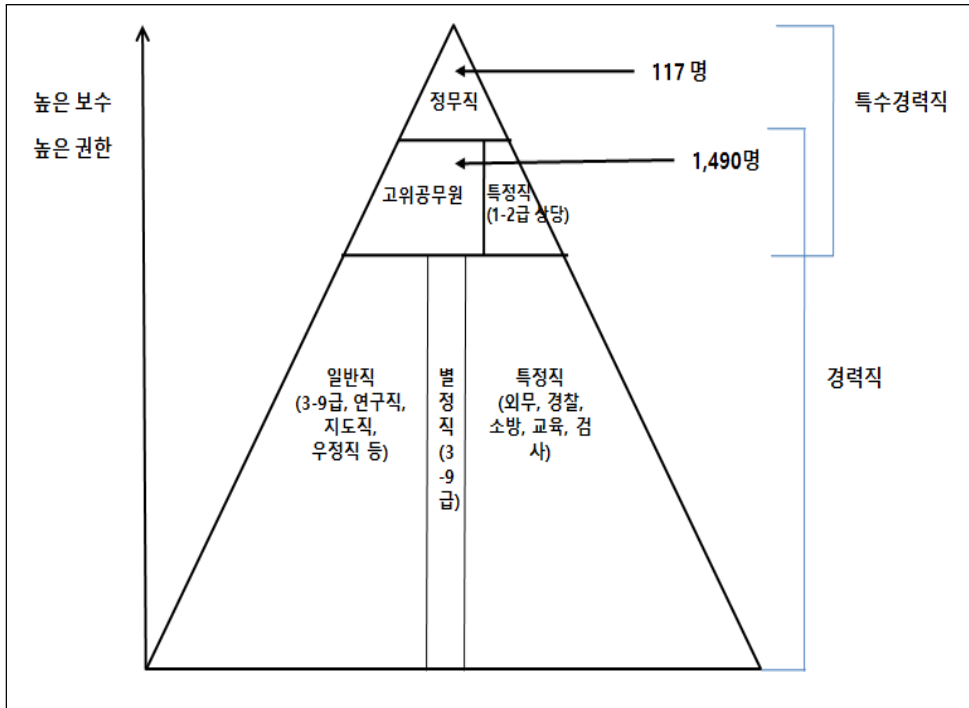
어서 핵심적 역할을 담당하는 실·국장급 공무원을 범정부적 차원에서 적재적소에 활용하고, 개방과 경쟁을 확대하며 성과책임을 강화함으로써 역량 있는 정부를 구현하기 위해” 도입되었다(인사혁신처 홈페이지, 2019). 정부는 이들 관리자는 고위공무원단에 속해 있는 중앙행정기관 국장급 이상 실제 보직을 맡고 있는 관료로 일반직, 별정직, 계약직과 특정직 공무원으로 구분하고 있다. 2017년 12월 31일 기준으로, 고위공무원단 총원은 1,501명이며, 직종별로 보면 일반직 고위공무원은 1205명(행정·기술·관리운영직군은 1,050명, 일반임기제 155명), 연구직과 지도직 고위공무원은 48명, 외무공무원은 258명(일반임기제 4명 포함)이다.

일반적으로 상급 관리자로서 고위공무원이 갖는 위계상 특징은 하급 관리자에 비해 관할하는 조직의 범위, 목적, 권한과 임무가 보다 넓고, 덜 엄밀하게 정의되어 있는 특징을 갖고 있다(Bozeman & Rainey, 1998; Brewer & Walker, 2013). 또 상급 관리자는 하급 관리자에 비해 성과 달성을 측면에서 관료적 제약에 대한 인식이 상대적으로 적은 것으로 나타난다(Brewer & Walker, 2013). 고위직 공무원은 중하위직 공무원과 비교하여 다음과 같이 개인적 특성과 조직 구조적 특성에서 연유하는 차이를 나타낸다.

첫째, 개인적 특성으로 정부 관리자는 단일 집단으로서 동일한 행태를 보이진 않는다. 비록 그들이 하나의 집단으로서 유사한 정책결정 스타일을 공유하고 있더라도 그들이 직면하는 개별 정책 이슈에 따른 대응은 그들이 가진 내적 특징, 지향하는 가치 그리고 고객집단의 특성에 따라 달라질 수 있다고 보았다(Lægreid & Olsen, 1984: 207).

둘째, 조직 내의 위계구조 혹은 네트워크 관계 속에서 원론적으로 고위직 관리자에 해당하는 국장은 방향제시 혹은 조정하는 역할을 담당한다고 보며, 중하위직 관리자에 해당되는 과장과 사무관은 정책기안과 입안을 담당한다는 추상적이며 원칙적인 역할 분담 차원에서는 입장을 공유하고 있다고 보았다(박종민 · 김병원, 1991; 조경호, 2009).

[그림 2-2] 중앙행정기관 공직 분류 체계



주1: 감사원, 대통령비서실 제외

주2: 2016.12.31 기준

출처: 2017 인사통계연보(인사혁신처 홈페이지, <http://www.mpm.go.kr/mpm/>)

중앙행정기관 각 기관별 고위공무원 현원 현황은 다음 [표 2-5]와 같다. 2016년 12월 기준 고위공무원은 1,490명으로 행정부 소속 국가공무원 대비 차지하는 비율은 2.4%이다. 중앙행정기관 중 외교부가 294명으로 가장 많은 수의 고위공무원을 보유하고 있으며, 다음으로 미래창조과학부와 행정자치부가 각각 61명으로 나타났다.

다음으로 한국 고위직 공무원의 임용 형태상의 특징은 다음 [표 2-6] 고위직 공무원의 직급별 충원 현황에서 나타내듯, 지난 십 수년간 고위직 공무원의 채용은 내부승진이 5~60%를 차지하고 있다. 한국 중앙정부와 지방정부의 입직경로가 필답고사 위주의 채용에서 다양한 경력 우대와 면접을 통한 채용 방식으로 변화되었다(김동욱, 2014). 외부 우수인재 유치하여 공직의 전문성과 경쟁력을 높이기 위한 목적으로 고위공

무원단, 과장급 직위에 공개모집을 진행하여 개방형 직위 민간출신 임용자는 2014년 64명(14.9%), 2015년 100명(22.6%), 2017년(10월 기준) 183명(41.3%)로 확대되고 있다(인사혁신처, 2017).²⁷⁾ 그럼에도 불구하고 여전히 학계는 한국 고위직 공무원의 경우 내부 중심 승진 중심의 폐쇄형 인력구조 운용에서 벗어나지 못함을 지적했다(박동서, 2002, 127-128; 김연수·김근세, 2007).²⁸⁾

27) 인사혁신처 보도자료(2017.12.18) 공직 내 개방형 임용자 소통의 장 마련

28) 경력에 있어서는 가장 고도의 폐쇄형(closed career)적 성격을 띠고 있는 것이 영국·일본이며 여기서는 연소한 연령에 임용되어 계속 승진을 통하여 고위직을 차지하게 되며, 미국에서와 같이 고위직급이 외부에서 임용되는 비율은 높지 않다(박동서, 2001: 127-128).

[표 2-5] 중앙행정기관별 고위공무원 현원

(단위: 명)

구분	전체		구분	전체	
	전체	고공단		전체	고공단
합계	651,639	1,490			
개인정보보호위원회	44	2	방송통신위원회	282	7
경찰청	120,867	7	방위사업청	1,005	17
고용노동부	6,411	46	법무부	21,792	35
공정거래위원회	604	16	법제처	277	17
관세청	4,943	17	병무청	2,093	16
교육부	366,605	58	보건복지부	3,380	46
국가보훈처	1,432	17	산림청	1,846	21
국가인권위원회	221	4	산업통상자원부	1,457	45
국무조정실	498	44	새만금개발청	122	4
국무총리비서실	127	12	식품의약품안전처	2,063	24
국민권익위원회	511	17	여성가족부	320	11
국민안전처	10,348	22	외교부	2,808	294
국방부	1,112	23	원자력안전위원회	153	4
국세청	21,586	37	인사혁신처	568	18
국토교통부	4,330	46	조달청	1,063	11
금융위원회	308	15	중소기업청	1,254	17
기상청	1,481	15	통계청	2,292	13
기획재정부	1,324	57	통일부	650	28
농림축산식품부	3,523	29	특허청	1,855	26
농촌진흥청	1,910	22	해양수산부	3,789	41
대검찰청	10,321	21	행정자치부	3,108	61
문화재청	999	8	행정중심복합도시건설청	167	5
문화체육관광부	3,084	56	환경부	2,104	34
미래창조과학부	32,819	61	지방에 두는 국가공무원	119	38
민주평화통일자문회의사무처	84	5			

주1: 감사원, 대통령비서실 제외(인사혁신처 통계자료에서 포함하지 않음)

주2: 2016.12.31 기준

출처: 2017 인사통계연보(인사혁신처 홈페이지, <http://www.mpm.go.kr/mpm/>)

[표 2-6] 채용형태 구분에 의한 고위직 공무원 직급별 충원 현황 비중
(단위: %, 명)

연도	직급	내부 승진	외부채용		합계	총인원 수
			공개채용	특별채용		
		%	%	%	%	N
2005	고위직 공무원	60.4	—	39.6	100.0	280
	과장급(3,4급)	82.0	—	18.0	100.0	1,111
	5급	66.8	12.4	20.8	100.0	2,021
	6급 이하	56.9	30.1	13.0	100.0	7,651
	합계	61.3	23.1	15.6	100.0	11,063
2010	고위직 공무원	52.4	—	47.6	100.0	391
	과장급(3,4급)	81.9	—	18.1	100.0	1,132
	5급	64.0	18.4	17.6	100.0	1,638
	6급 이하	55.9	20.9	23.2	100.0	12,117
	합계	58.6	18.6	22.9	100.0	15,278
2015	고위공무원단	59.9	—	40.1	100.0	304
	과장급(3,4급)	88.7	—	11.3	100.0	1,334
	5급	75.4	14.0	10.6	100.0	2,175
	6급 이하	57.5	24.4	18.2	100.0	14,935
	합계	61.8	21.0	17.2	100.0	18,748

주1: 연구 및 지도직 공무원, 특정직(외무직 제외), 계약직(일반직 제외) 공무원은 공직 분류체계 상이하여 제외함. 2013년부터 기능직 및 계약직을 폐지하고, 기능직은 일반직에, 계약직은 일반직 또는 별정직에 통합함.

주2: 각 연도 12월 31일 기준

출처: 2019 공무원총조사 보고서(인사혁신처 홈페이지, <http://www.mpm.go.kr/mpm/>)

고위직 공무원 관련 연구는 미국 등 선진 각 국에서는 고위공무원단 제도 도입에 따라 국장급 이상 관리자를 대상으로 한 연구가 더욱 활발하게 진행되었다. 한국도 2000년 대 이후 고위공무원단 제도 도입에 따라 관련 연구가 진행되었다. 이와 더불어 고위공무원에 대한 실증 연구도 간헐적으로 진행되어 왔으며, 주로 승진, 리더십 분야에서 많은 진척이 있었다(김홍로 · 안문석, 2004). 최고 수준의, 고도로 숙련되고 전문화된 공공 관리자로서 고위공무원은 이들의 개인별 성과가 인사행정시스템에 의해 세심하게 관리되도록 하는데 있었다(Huddleston & Boyer, 1996; Partnership for Public Service and Mckinsey and Company, 2016; Sowa, 2018).

한국 고위직 공무원을 대상으로 한 연구가 서구의 연구와 구별되는 점

은 국가 및 조직 발전을 위해 고위직 공무원이 보다 적극적이며 발전적 역할을 할 것으로 기대하였다는데 있다. 이러한 배경에는 행정국가화 현상의 심화라는 제도적 설계와 발전행정국가라는 역사적 유산의 특징이 있었다. 고위직 공무원으로 하여금 타 국가에는 정치의 영역으로 알려진 부문에도 적극 개입해온 일종의 전통이 있었다. 한국의 많은 학자들이 고위직 공무원을 대상으로 한 선행연구에서 이러한 점을 언급하고 있다. 발전행정국가의 관점에서 정부 관료집단은 주도적인 역할을 담당하도록 했으며, 이에 대한 근거는 여러 선행연구에서 비교적 쉽게 찾아 볼 수 있다(최병선, 1990; 박동서, 2001, 68; 김준형 · 엄석진, 2016). 김준형 · 엄석진(2016)의 연구에서는 고도성장기 한국의 공업화 전략의 수립 및 실행 모두에 관여한 중간관리자급 이상 공무원이 공업화를 성공적으로 달성하기 위해 발휘한 박정희 정부 시대 청와대 경제수석의 리더십에 주목했다.

선행 연구를 종합하면, 공공 인사행정 및 역량 다수의 학자와 실무진은 고위직 공무원은 조직 및 사업 성과와 밀접한 관련성이 있는 것으로 보인다. 그러나 지금까지 국내외 관료의 성과에 대한 연구가 주로 대통령 및 장관 등 임명직 공무원을 중심으로 이루어진 점과, 비교적 소수에 해당되는 중상위 관리자와 성과 간의 관계를 규명하기 위해 실증적 분석에 기반을 둔 연구는 거의 찾아보기 어렵다는 점은 여전히 한계로 지적된다(조선일, 2008; 박천오, 2009; 김준형 · 엄석진, 2016). 특히 이들의 연구를 살펴보면, 고위직 공무원의 구성 또는 승진 및 부처이동과 같은 고위직 공무원 개인의 성과에 초점을 맞추는 형태의 연구를 진행하는데 머물렀을 뿐 사업 및 조직 성과와 관련된 연구로까지는 이어지지 못했다. 고위공무원을 대상으로 한 정부 관리자의 비교적 최근의 연구 성과에도 불구하고 이들에 대한 역량의 측정 방안에 대해서는 잘 알려져 있지 않았다(Sowa, 2018). 또 고위공무원으로 선발된 이들을 대상으로 한 해외의 연구에서도 이들 상당수가 필요한 만큼 능력개발 수요가 충족되지 않았다고 보고되었다(Merit Systems Protection Board, 2015; Partnership for Public Service and McKinsey and Company,

2016). 또한 해외 연구를 중심으로 정부 고위직 관리자가 조직 및 사업 성과를 높이기 위한 역할에 대한 연구가 비교적 체계적으로 이루어져 왔음을 고려할 필요가 있다. 이와 함께 고위직 공무원이 형성한 역량이 성과에 미치는 영향에 대한 이론과 경험 연구의 격차를 줄이는 시도가 어느 때보다 필요하다고 볼 수 있다.

2. 중앙행정기관 고위공무원 주요 역량 현황

정부 관리자의 역량과 성과에 관한 연구가 본격적으로 이루어지기 위해서는 우선적으로 정부 관리자가 형성한 역량이 무엇인가에 대한 기초적인 선행 작업이 요구된다. 본 논문에서는 대체로 정부 관리자의 역량을 크게 교육적 배경, 직무적 경험과 인구통계학적 요인으로 구분하였다. 한국에서 정부 고위직 관리자에 해당되는 고위공무원단은 2006년에 비로소 도입된 비교적 최근의 제도이다. 그 이전에는 1~3급 정도에 해당되는 공무원이 현재의 고위공무원단에 해당되는 그룹에 속해있었다. 본 논문에는 이들을 통칭하여 고위직 공무원으로 정의했다. 이 분석에 사용된 자료는 인사혁신처에서 재직 중인 국가 및 지방공무원 전체를 대상으로 한 것으로 매 5년마다 조사하는 공무원총조사 보고서를 이용했다.

고위직 공무원의 학위취득 특징은 다음 [표 2-7] 고위직 공무원의 연도별 최종학력 현황에서 나타내듯 석사급 이상 고학력자 비중이 지속적으로 높아져가고 있다. 1998년 조사에서 이미 석사급 이상이 학사급 비중을 넘어선 이후 이러한 추세는 지속되어 2013년도에는 학사급 인력은 13.6%에 머문 반면, 석사급 이상 인력 비중은(석사: 50.6%, 박사: 35.9%) 86.5%에 이르렀다.

[표 2-7] 고위직 공무원의 연도별 최종학력 현황

최종학력	1979	1988	1998	2008	2018
	%	%	%	%	%
학사	59.1	59.2	37.7	19.3	16.4
석사	32.2	34.3	49.4	57.7	52.3
박사	8.6	6.5	12.9	22.9	31.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N=301)	(N=353)	(N=387)	(N=584)	(N=813)

주. 행정부 국가공무원 일반직 대상

출처: 2019 공무원총조사 보고서(인사혁신처 홈페이지, <http://www.mpm.go.kr/mpm/>)

세계 각국 정부의 고위직 관리자 비교 연구를 수행한 Peters(2010:113)에 의하면 대부분 국가의 고위직 관리자는 학사 학위 취득자 이상이며 석사 학위 소지자가 다수를 차지하는 것으로 나왔다. 이러한 분석 결과는 이미 1990년대 이후에도 한국의 현실과도 부합했다. 한국의 높은 대학 진학률을 감안하더라도 비교대상 집단인 기업 관리자, 대학교수, 변호사와 같은 전문직업인과 비교하여 비슷한 학력 수준을 나타내고 있다(박동서, 2001: 127-128). 공무원의 경우 대졸 이상이 86.1%에 달해 민간근로자 71.6%보다 상당히 높은 편이다. 이는 한국의 경우 공직의 사회적 평가가 높기 때문으로 해석된다(박동서, 2001: 127-128).

고위직 공무원 학위 취득의 또 다른 특징은 학위 취득의 장소가 더 이상 국내에 머물지 않으며, 점차적으로 국외 학위 취득자의 비중이 높아지고 있다는 데 있다. 다음 [표 2-8] 고위직 공무원의 연도별 학위 취득지역 현황을 살펴보면, 석사급 이상 국외 학위 취득자가 지속적으로 증가함을 알 수 있다.

[표 2-8] 고위직 공무원의 연도별 학위 취득지역 현황

취득지역		1988	1998	2008	2018
		%	%	%	%
학사	국내	58.6	37.0	15.2	16.2
	국외	0.6	0.8	4.1	0.1
석사	국내	30.6	28.7	29.3	21.9
	국외	3.7	20.7	28.4	30.3
박사	국내	4.0	9.3	15.8	19.4
	국외	2.5	3.6	7.2	11.7
합계		100.0	100.0	100.0	100.0
		(N=353)	(N=387)	(N=584)	(N=813)

주: 행정부 국가공무원 일반직 대상

출처: 2019 공무원총조사 보고서(인사혁신처 홈페이지, <http://www.mpm.go.kr/mpm/>)

또한 한국은 과거와 달리 공직에 입문한 이후에 대학원에서 석·박사 과정을 밟고 있는 비중이 점진적으로 높아지고 있다. 고위공무원은 다음 [표 2-9]와 같이 입직 이후 학력향상 현상이 뚜렷하게 나타난다. 이는 민간 등 비교집단에 비해 상대적으로 학력 수준을 높이기 위해 유리한 환경에 처해 있음을 나타낸다. 다수의 국가 및 정부에서는 보다 교육수준이 높은 인력을 갖출 경우 장기적은 물론 단기적으로도 조직에 미치는 영향이 긍정적일 것이라 보고 교육에 드는 비용을 변제하는 프로그램을 운영하고 있다(Battaglio & Llorens, 2010: 43). 이러한 점을 고려하면 학력 수준은 입직 이후에도 지속적으로 높아지며, 개인의 학업 지속 여부 등 선택에 의하여 개인 간 차이는 더욱 심화될 것으로 판단된다. 미국의 경우와 비교한 공무원 능력개발 현황에서 상대적으로 임용 후 능력개발이 부족했던 현실은 이제 극복한 것으로 보았다(박동서, 2001: 127-128). 실제로 2016년 기준 미국의 고위공무원의 최종학력을 살펴보면, 학사 학위 취득자는 23.1%이며, 석사학위 이상 취득자는 69.4%로 보고되었다(OPM, 2017: 8).

[표 2-9] 고위직 공무원의 입용전후 학위취득 현황(2018년 기준)

구분	고위공무원		3급~4급		5급		6급 이하	
	입용전	입용후	입용전	입용후	입용전	입용후	입용전	입용후
	%	%	%	%	%	%	%	%
고교이하	2.0	0.1	8.6	1.4	12.1	3.3	16.1	11.0
전문대	2.1	0.4	8.2	2.3	12.0	6.0	12.7	11.0
대학(교)	50.4	12.9	55.9	35.1	58.0	55.9	66.1	69.2
대학원	45.6	86.6	27.3	61.3	17.9	34.8	5.1	8.8
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N=816)	(N=816)	(N=5,613)	(N=5,613)	(N=13,682)	(N=13,682)	(N=103,790)	(N=103,790)

주: 졸업자 외 휴학 및 중퇴, 수료자 포함

출처: 2019 공무원총조사 보고서(인사혁신처 홈페이지, <http://www.mpm.go.kr/mpm/>)

다음 [표 2-10]과 같이 대학에서의 전공학과를 보면 한국은 법학 중심에서 점차 인문사회계, 상경계의 비중이 높아지는 형태로 법학 및 사회과학 분야를 중심으로 다변화되고 있음을 알 수 있다. 정부 관리자의 역할은 법률문제 전문가와 유사하기 때문에 법학 학위는 거의 모든 고위 공무원에게 필요하다고 보았다(Peters, 2010: 89). 정부조직은 민간 조직에 비해 법과 제도에 관한 지식의 획득이 중요하고, 공무원은 직업적 생애 전 과정에서 법적 문제를 다룰 것으로 기대된다(Bowman et al., 2016). 한국 공무원도 일반적인 소양을 중시하는 독일과 같은 대륙계 국가의 특성을 따라 법학 또는 행정법 등 법학 과목이 개설된 행정학을 선택하는 비중이 높았다고 볼 수 있다(Peters, 2010: 90).

[표 2-10] 고위직 공무원의 연도별 대학 전공 현황

전공	1979	1989	1998	2008	2018
	%	%	%	%	%
인문사회계	9.3	16.7	14.4	22.2	33.3
법정계	49.2	47.4	37.8	28.5	25.3
상경계	14.1	17.0	27.0	23.9	18.8
이공 · 자연계	11.6	9.9	10.1	11.6	12.6
약학계	1.3	0.3	0.0	1.9	0.7
가정계	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0
사범계	0.6	2.7	2.5	1.9	2.1
농과계	6.8	1.9	1.8	2.1	2.1
의과계	4.2	0.8	4.0	1.5	3.1
예 · 체능계	0.0	0.0	0.5	0.3	0.1
해양 · 수산계	1.0	1.9	0.8	0.5	1.1
기타	1.9	1.4	1.3	5.0	0.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N=311)	(N=365)	(N=397)	(N=585)	(N=815)

주1: 행정부 국가공무원 일반직 대상

주2: 1998년 이전에는 인문사회계가 인문계로 이공 · 자연계가 이공계로 표기되었음

주3: 최종학력 전공 기준

출처: 2019 공무원총조사 보고서(인사혁신처 홈페이지, <http://www.mpm.go.kr/mpm/>)

한편, 한국은 고위공무원이 선택한 전공은 행정고등고시 과목과 연계성이 매우 높은 편이다. 바꾸어 말하면 전공 다양성은 선발단계에서 고려되지 못함을 의미한다. 특히, 여전히 이공 · 자연계 전공자는 전체의 10% 내외에서 머물고 있으며, 이러한 추세는 비교대상 국가인 미국과 일본에 비해 현저히 낮은 수치이며 의료 · 보건, 수학, 정보기술 분야의 숙련된 인력의 활용상의 어려움을 겪을 가능성이 크다(서울신문 2010.4.24; 박동서 2001: 127-128).²⁹⁾

다음 [표 2-11]과 같이 고위공무원의 재직기간은 대체로 4년 미만이 전체의 70% 이상을 차지하고 있다. 또 현 근무부서 고위직 공무원의 근

29) 고공단 중 이공계 출신 비율이 높은 부처는 기상청(90.9%, 10명), 소방방재청(75%, 3명), 산림청 78.6%(11명) 등 전문인력이 필요한 부처 위주다. 법제처, 공정위, 관세청, 여성부, 인권위 등 5개 부처는 이공계 출신이 단 한 명도 없는 실정이다.(서울신문. 2010.4.24. [토요 포커스] 이공계 출신 공무원들의 애환)

무기간 비중은 2년 미만이 대다수를 차지하고 있다. 다만 1970년대 또는 1980년대에 비해 현재 고위직 공무원의 4년 이상 장기 재직하는 비중이 점차 늘어남으로써 숙련된 고위직 공무원의 비중이 증가하는 점은 긍정적인 현상으로 보인다.

[표 2-11] 고위직 공무원 연도별 현 계급 재직연수

재직기간	1979	1989	1998	2008	2018
	%	%	%	%	%
2년 미만	42.7	46.5	57.9	33.1	35.0
2 ~ 4년	30.2	22.6	28.5	66.9	26.7
4 ~ 6년	11.9	16.5	7.8	0.0	13.4
6 ~ 8년	7.6	7.2	3.6	0.0	13.8
8년 이상	7.6	7.2	2.2	0.0	11.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N=344)	(N=376)	(N=411)	(N=601)	(N=816)

주: 2005년 이전은 1급과 2급의 합으로 고위직 공무원으로 함.

출처: 2019 공무원총조사 보고서(인사혁신처 홈페이지, <http://www.mpm.go.kr/mpm/>)

고위공무원의 현 근무부서 근무기간은 이전 시대와 비교하여 개선되지 않고 있다. 오히려 현 부서에서 2년 미만 머무는 경향은 [표 2-12]와 같이 오히려 고착되는 현상을 나타냈다. 이로 인해 앞서 고위공무원 재직기간의 증가에도 불구하고 현 부서를 중심으로 한 직무 전문성 축적에 불리한 환경이 제공되고 있다고 볼 수 있다. 선행연구는 국·과장 평균 재직기간이 1년 내외에 불과한 것으로 나타나 한국의 공무원은 일정 직위에 재직하는 기간이 지나치게 짧음을 문제로 지적했다(이종수, 2002; 김홍로·안문석, 2004).

[표 2-12] 고위직 공무원의 현 근무부서 근무기간

재직기간	1979	1989	1998	2008	2018
	%	%	%	%	%
2년 미만	62.1	59.0	87.1	94.7	87.5
2 ~ 4년	17.2	14.9	8.5	4.5	8.2
4 ~ 6년	8.2	5.3	1.5	0.3	1.2
6 ~ 8년	2.0	3.5	0.7	0.2	0.2
8년 이상	10.5	17.3	2.2	0.3	2.8
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N=343)	(N=376)	(N=411)	(N=601)	(N=816)

주: 2005년 이전은 1급과 2급의 합으로 고위직 공무원으로 함.

출처: 2019 공무원총조사 보고서(인사혁신처 홈페이지, <http://www.mpm.go.kr/mpm/>)

고위직 공무원의 연도별 전보회수는 다음 [표 2-13]에서 보이듯 현 계급과 직급계급을 포함하여 다수가 1회 정도 경험한 것으로 나타났다. 실제로 어느 나라의 경우나 여러 부처를 순환하는 비율은 낮은 것으로 나타나고 있어 할거주의로 인한 폐해의 가능성은 상존한다(박동서, 2001: 127-128).³⁰⁾ 그러나 이러한 현상은 일찍이 고위공무원단 제도를 도입한 미국에서도 쉽게 개선되지 못하고 있다. 예컨대 2015년 인사관리국에서 연방 고위공무원을 대상으로 조사한 결과 절반 이상(53.3%)은 고위공무원 재직기간 직위가 변동되지 않았다(OPM, 2015; Partnership for Public Service and Mckinsey and Company, 2016에서 재인용). 즉, 직위 이동이 있는 이들 중 35.3 %는 자신이 속한 실·국 단위에서 상이한 직무로 이동하였으며, 8.1%만이 자신이 속하지 않은 실·국 단위로 이동했으며, 불과 3.3%만이 다른 부처로 이동했다(OPM, 2015; Partnership for Public Service and Mckinsey and Company, 2016에서 재인용).

30) “이러한 결과는 특히 일본·영국의 경우 너무 연로해서 국장급에 임명되며 더구나 너무 장기간 행정직에만 근무한데다 다수가 부처 간의 이동이 적으므로 좁은 시야·이해력을 가질 위험성이 있으며, 따라서 할거주의에 빠져 정부 전체로서의 협조에 대한 응답성, 책임정치, 행정발전에 지장을 초래할 가능성을 지적했다(박동서, 2001: 127-128)”

[표 2-13] 고위직 공무원의 연도별 전보횟수

구분	횟수	1993	1998	2008	2018	
		명 (%)	명 (%)	명 (%)	명 (%)	
전 보	부처 내	2회 이하	138 (30.7)	34 (9.2)	363 (60.4)	305 (37.4)
		3 ~ 4회	173 (38.4)	10 (2.7)	57 (9.5)	156 (19.1)
		5 ~ 6회	23 (5.1)	4 (1.1)	7 (1.2)	57 (7.0)
		7 ~ 8회	9 (2.0)	2 (0.5)	1 (0.2)	18 (2.2)
		9회 이상	3 (0.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (0.5)
	소계		346 (76.9)	50 (13.6)	428 (71.2)	540 (66.2)
	부처 간	1회	55 (12.2)	258 (70.1)	109 (18.1)	91 (11.2)
		2회	6 (1.3)	5 (1.4)	22 (3.7)	42 (5.1)
		3회 이상	1 (0.2)	1 (0.3)	10 (1.7)	26 (3.2)
		소계		62 (13.8)	264 (71.7)	141 (23.5)
응답인원		450 (100.0)	368 (100.0)	601 (100.0)	816 (100.0)	

주1: 현 계급에서의 전보된 횟수를 조사한 결과로 ‘전보’는 직제상의 최저 단위기관(과, 담당관실, 팀 등) 이상 이동을 의미하며, ‘기관간 전보’라 함은 중앙행정기관 및 이에 준하는 기관 ‘단위와’ 지방자치단체, 광역교육자치 단체 ‘간 전보를 말함(단, 조직개편으로 인해 부서명칭이 변경된 경우는 제외함).

주2: 응답인원은 1993년(450명), 1998년(368명), 2008년(601명), 2018년(816명)

주3: 1993년부터 전보데이터 생성됨

출처: 2019 공무원총조사 보고서(인사혁신처 홈페이지, <http://www.mpm.go.kr/mpm/>)

대체로 교육적 배경에서는 학력 수준의 급격한 양적 증가가 있었음을 알 수 있다. 더 이상 과거에 논의되어왔던 바와 달리 현재 시점에서는 학력 수준이 낮음으로 인해 발생하는 문제는 그리 크지 않을 것으로 판단된다. 한편 정부 업무의 여러 산업에 걸친 다양성을 감안할 때 고위직 공무원이 이수한 전공과목 분포가 일부 전공을 중심으로 집중되어 있다는 점과 전공 선택 집중의 문제가 발생할 수 있는 문제가 있는지 여부를 검토해 볼 필요가 있다. 그렇다면 어느 방향으로 해결되는 것이 좋겠는

가에 대한 부분도 향후 논의와 검증이 필요할 영역으로 볼 수 있다. 현재 고위직 공무원들은 법학에서 사회과학 중심으로 전공이 다변화 되었으나 여전히 이공·자연계 전공 비중이 낮게 나타나고 있다.

직무적 배경 측면에서는 고위직 공무원의 재직기간이 증가했음에도 불구하고 근무부서별 재직기간은 감소하고 부처 간 이동은 확대되었다. 업무가 익숙하기 전에 빈번한 부처 이동을 하도록 하는 것은 직무 경험을 통한 전문성 축적 측면에서 반드시 유리하게 작동하는 것이 아니라는 점을 고려할 필요가 있다.

이외에도 고위직 공무원이 맡고 있는 다수의 업무가 정무적 판단을 수반해야 하는 점을 고려할 때 상급자와의 학연 또는 대통령(비서)실 근무는 고위직 공무원의 경력 또는 성과와의 관계에 있어 상당한 중요한 함의를 가질 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 실증분석은 거의 이루어지지 않았다. 이들에 대한 성과에 대한 정의가 어렵다는 점과 함께 고위직 공무원에 대한 비교적 출신학교 또는 청와대와 관련된 많은 사항들이 대외비로서 알려지지 않고 있다는 점이 지적되었다(김정해, 2013:2). 특히 대통령(비서)실의 근무인원 중 80%에 해당되는 선임행정관 이하는 단순한 명부조차 국가안전보장 및 사생활 보호 등의 사유로 국회 또는 언론기관에서도 확보할 수 없는 것으로 알려져 있어 이들에 대한 연구가 더욱 어려웠던 점을 원인으로 볼 수 있다(시사인, 2015.4.2; 대통령비서실, 2017).

고위직 공무원은 입직 과정에서 시험과 같은 자신의 능력을 증명하고 초기 입직 훈련 과정을 거치도록 되어있다. 이 과정에서 이들이 확보한 높은 교육수준, 행정적 업무 경험과 정치적 스킬은 국가의 복리수준을 향상시키고 발전을 이끄는 동력이 되어왔다. 이러한 점을 고려하면 고위직 공무원의 역량이 성과에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 연구가 필요하다(박동서, 1961; Mayntz, 1984, 176). 다만 정부 혹은 개인의 노력에 의해서 교육적 배경, 직무적 경험, 정무적 관계 역량 형성을 지속해왔으며, 앞서 살펴본 바와 같이 학력 수준에서는 괄목할 만한 성장을 이루어냈다. 다만, 이러한 정부와 개인의 노력이 성과에 적합한 방향의

전문성을 강화하는 형태의 투자가 이루어졌는가에 대한 논의는 거의 이루어지지 않았다(Graeme & McGrath, 2017). 이들 고위직 공무원의 역량과 성과의 관계를 실증하기 위한 데이터 확보한 방법과 이를 토대로 마련한 연구 설계는 다음 장에서 보다 상세히 기술하고자 한다.

제 3 장 연구설계

제 1 절 분석모형의 설정

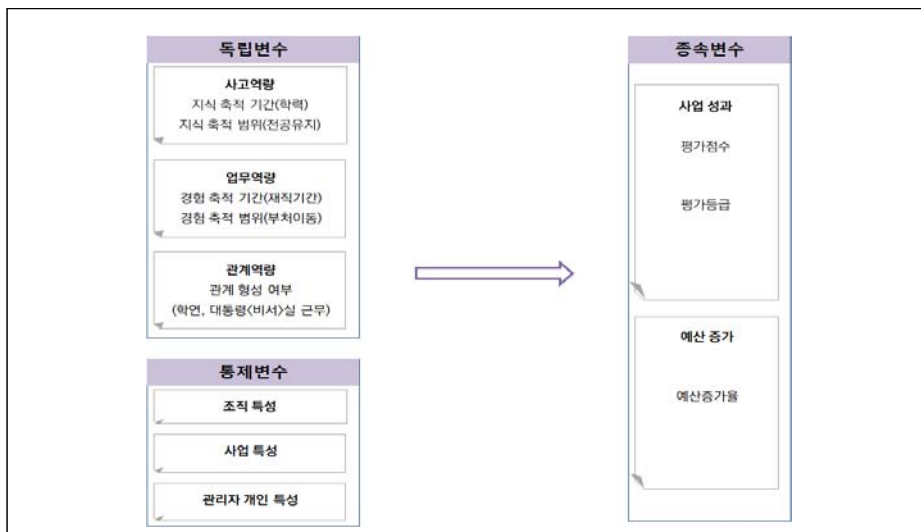
이 절에서는 행정학, 정책학 등 다양한 문헌을 기반으로 정부 관리자의 성과에 영향을 미치는 선행요인에 대한 가설을 개발하고 개별 요인의 측정방법을 제시한 후 그 관계를 경험적으로 검증하였다. 재정사업 성과에 영향을 미치는 조직 내·외의 변인들 예컨대, 조직적, 사업적 특성 변수를 다룬 선행연구는 많았지만, 정부 관리자 역량을 주요한 설명변수로 포함한 연구는 많지 않았다. 상대적으로 성과 달성에 유리한 조직적, 사업적 조건과 환경적 요인이 주어지더라도 유능한 관리자가 배치되지 않는다면 이러한 조건을 효과적으로 활용하지 못할 가능성이 높다. 본 논문은 중앙행정기관의 단위 재정 사업을 실제로 관리하는 국장급 고위공무원에 초점을 맞추었다. 또 정부 인사행정 분야와 성과평가의 접합이라는 비교적 새로운 방식으로 이론적 가설을 실증하고자 했다는데 의의를 찾을 수 있다. 또한 선행연구에서 정부 관리자의 인구통계학적 특성으로 다루어 온 연령, 성별, 직위, 행시 및 민간인 개방형 직위 출신 여부도 분석모형에 함께 포함하였다. 이상의 요인들은 대부분 기존 연구자들에 의해 성과를 설명할 수 있는 것으로 추정되거나 이중 일부 요인들은 이미 실증적 분석이 시도되었다.

앞서 제2장 제4절에서 살펴본 바와 같이 대체로 정부 관리자의 성과에 영향을 미치는 변수들은 크게 정부 관리자의 사고 역량, 업무 역량, 관계 역량 변수의 세 범주로 구분할 수 있다. 이와 같은 분류는 또한 한국 정부에서 현재 고위공무원 대상으로 사용되는 역량 구분과 국내·외 여러 선행연구를 참조하였으며, 본 논문 제2장 제3절에 이에 대한 이론적 배경이 소개되었다. 그리고 앞서 제2장 제4절에서 살펴본 바와 같이 재정사업 점수 및 등급과 예산증가와 같은 중앙행정기관 성과의 다차원성에 따라 상이한 영향을 미칠 것으로 상정할 수 있을 것이다. 본 논문

은 종속변수에 해당하는 정부 관리자의 성과가 각 차원별로 기존 연구자들이 발견한 선행요인의 영향이 다를 것이라는 전제에 근거하여 연구가설을 설정하였다.

선행연구와 자료의 특성을 검토한 후 본 논문의 연구 분석모형은 아래 [그림 3-1]과 같다. 우선, 정부 관리자의 사고 역량 변수의 측정지표로 학력수준과 전공 이동을 선정하였다. 다음으로 정부 관리자의 업무 역량 변수의 측정지표로 고위공무원 근무 경력과 고위공무원 재직기간 동안의 부처 간 이동 여부를 선정하였다. 또한 정부 관리자의 관계 역량 변수의 측정지표로 학연과 대통령(비서)실 근무를 선정하였다.

[그림 3-1] 분석모형



정부 조직의 미션 또는 공적 가치로 설명되는 이러한 재정사업 성과가 어떻게 관리되는 것이 효과적인가에 대해 관심을 가지고, 양적 분석에 의한 연구가 수행될 필요가 있었다. 다만, 대체로 재정사업 자율평가 점수 또는 등급을 활용한 선행연구에서는 예산 정보와 연계한 일부 연구를 제외하고는 폭 넓게 활용되지 못한 한계가 있었다. 재정 사업의 결과를 측정하는 본연의 평가 목적을 감안한다면, 평가 점수에 의존한 재정성과

분석에 그치지 말고 파생될 수 있는 성과 정보도 적극 활용함으로써 연구 범위를 넓히는 것이 필요하다. 미국은 최근 정부 사업 측정 결과를 예산에 국한되지 않고 보다 일반화된 형태의 성과 연구로 활용해나가는 움직임을 보였다. PART 점수를 행정부 성과정보로 이용한 Moynihan(2008: 164)의 연구가 대표적이다.

한편 공공성과에 대한 이론과 경험적 접근은 대체로 영·미 등 개방형 관료제를 전제하고 있으며 연구의 대상이 미국에 한정되어 있었다는 점을 추가로 고려할 필요가 있다. 이들 국가와 다른 역사적 공간적 맥락 하에 있는 한국과 같은 국가에 연구 결과를 적용할 때는 신중할 필요가 있다. 즉 공공부문 성과의 측정과 평가 체제가 정상적으로 작동하지 않거나, 폐쇄적 관료제의 정도가 높은 국가의 경우 기존 연구와 다른 결과가 나타날 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 성과를 측정할 수 있는 변수와 정부 관리자 역량의 다양한 측면을 반영한 변수와 함께 한국 관료제의 특징을 담은 변수들을 포함하여 종합적으로 검토하여 분석하는 것은 보다 타당하고 설명력이 높은 결과를 도출할 수 있을 것으로 판단된다.

제 2 절 연구가설의 설정

1. 사고 역량

교육효과는 개인의 지식, 기술, 태도 및 가치관의 변화를 통한 직무수행능력향상 정도로서 나타나게 된다(김신복, 2011). 앞서 2장에서 살펴본 바와 같이 심리학, 경제학과 조직학의 역량 관련 이론들은 교육을 주요한 사고 역량의 원천으로 보았다. 이러한 맥락에서 교육적 경험은 관리적 성공과 연계된다는 경험적 증거에 기반을 둔 연구들이 다수 발표되었다(Wakabayashi & Graen, 1984; Arvey et al., 2007; Avellaneda, 2009). 대체로 선행연구들은 사고 역량과 관련된 문제는 다수의 이론에서 교육 자체보다는 어떠한 교육을 받는 것이 적절한가에 대하여 논의의 초점이 옮겨가는 과정에 주목하고 있다. 본 논문에서는 전문화된 교육을 받게 되면 직무수행능력의 향상으로 더 나은 업무 성과와 연계된다는 전제 하에 전문화된 교육을 지식의 축적 수준이 높고 지식 축적의 범위가 집약된 경우로 하였다. 즉 고위공무원 중에서 전문화된 교육 통해 형성된 역량은 즉 지식의 축적 수준이 높고 지식 축적의 범위가 전문화된 경우에는 그렇지 않은 경우보다 더 높은 성과를 낼 것이라고 보았다.

(가설 1) 고위공무원의 사고 역량이 성과에 긍정적 영향력을 미칠 것이다.

1) 학력수준

지식근로자의 개발 잠재력이라는 측면에서 학력수준이 긍정적인 효과가 있다는 연구 결과가 있다(Fiedler, 1986; Kampelmann & Ryck, 2012). 또 직무에서 요구되는 통상 학력수준 보다 높은 학력과잉 인력

을 보유한 경우 교육수준이 높은 근로자는 자신의 직무뿐만 아니라 동료의 직무에도 긍정적인 영향을 줄 수 있다고 한다(Kampelmann & Rycx, 2012). 다만 실증 분석 연구에서는 이러한 학력수준을 독립 또는 통제변인으로 포함시키고 있었으나, 성과에 대한 기여는 일부 연구에서만 긍정적으로 나타나는데 그쳤다(Meier & O'Toole, 2002; Gibson & Lehoucq, 2003; Avellaneda, 2007; Avellaneda, 2009).

이와는 반대로 관리자의 학력수준은 성과에 미치는 효과가 제약되어 나타날 것이라는 연구 결과도 다수 있다. Spencer & Spencer(1993)는 학력 수준이 동일하게 높은 관리자의 경우에는 성과에 대한 설명력이 높지 않을 수 있음을 언급하며 이를 두고 범위의 효과(restricted range effect)로 명명했다(Spencer & Spencer, 1993: 12). 대부분 고위직 관리자는 하위직 공무원에 비해 학력 수준이 높고(Peters, 2010: 113), 상대적으로 공통된 직무 기술(uniform skills)을 공유하는 경향이 있다(Peters, 2010: 88). 이러한 점을 고려하면 고위직 관리자는 상대적으로 학력 수준을 높임으로서 기대할 수 있는 성과 효과의 차이는 크지 않을 것으로 예상해 볼 수 있다. 이외에도 고학력자의 비율증가에 따른 기능 및 직무불일치는 인력배분의 비효율을 야기할 수 있다는 점이 제기된다는 연구(하태권, 2000)와 함께 학위나 기타 형식적인 자격 요건으로 규정할 수 없는 암묵지(tacit knowledge)로서의 성격을 강조한 연구(정광호 · 김권식, 2008)도 이러한 논거를 뒷받침 한다.

교육이 현업에서 요구되는 사고 역량 향상에 필요한 적절한 조치를 취하지 않고 있다는 비판이 있으며, 이는 주로 교육은 어느 정도 수준까지 제공되어야 하는가에 대한 이른바 학력수준에 대한 적정성 논란은 직무에 대한 학력 미스매치(educational mismatch) 논의로까지 나아갔다(McGuinness, 2006; Kampelmann & Rycx, 2012에서 재인용).³¹⁾

이러한 견해들을 감안할 때 정부 관리자의 지식 축적 수준은 성과와의

31) 해당 직무에서 요구되는 교육수준에 비해서 구성원이 취득한 학력 수준 간의 격차(과도 또는 과소 모두 포함)가 발생한 현상을 일컫는 학력 미스매치 개념은 Freeman(1976)의 연구에서 필요 이상의 과도한 학력 수준을 추구하는 현상을 발견하여 주목받게 되었다(McGuinness, 2006; Kampelmann & Rycx, 2012에서 재인용).

관계에서 이론적으로는 중요한 변수로 다루어져 왔음을 알 수 있다. 그러나 실증 연구의 부족으로 학력 수준의 효과 및 방향성은 미리 확정하기 어렵지만, 일부 연구 성과를 토대로 여전히 탐색적 차원에서 가설을 다음과 같이 설정하였다.

(가설 1-a) 고위공무원의 학력수준이 높은 경우 그렇지 않은 경우보다 높은 성과를 낼 것이다.

2) 전공 이동

본 논문에서는 정부 관리자의 지식 축적 범위는 전공 이동을 의미한다. 지식 축적 범위는 전문성과 밀접한 관련을 맺고 있으며, 학위과정 전공의 선택은 또는 재직자 교육훈련과 함께 전문성을 쌓아 나갈 수 있는 원천이 된다고 보았다. 정부가 특정한 목적에서 제공하는 교육훈련 보다는 공무원 개인의 입직 후 학위 취득을 통한 전문성 확보가 대체로 개인의 선택에 맡겨져 있다(김신복, 1999).³²⁾ 이러한 현실 조건 하에서 본 논문은 후행 학위 전공의 종류가 사실상 정부 관리자의 교육을 통한 전문성을 결정하는 데 주된 설명력을 가질 것으로 판단했다. 전공분야의 선택은 대체로 개인적 차원의 동기를 넘어 조직의 성과와도 밀접한 관련성이 있는 분야를 선택하고자 할 것으로 판단된다. 이는 여러 선행 연구에 의해서도 지지되고 있는데, 석사 이상의 학위소지 여부 자체보다는 관련 업무와 직접적으로 관련 있는 교육(행정학, 법학, 경제, 경영학 전공 등)을 경험했는지 여부가 더 중요한 변수로 보았다(정광호·김권식, 2008).

32) 현재 정부에서 관리자들을 대상으로 제공하는 교육훈련의 특징은 전문교육 보다는 승진에 지대한 영향을 미치는 기본(일반 소양 등) 교육에 신경을 쓰도록 한 정부에서 제공하는 교육훈련프로그램(김신복 1999)과 학위에 상응하는 중앙공무원교육원이나 국방대학원의 고위정책과정들은 대부분 관리자를 위한 기본교육의 성격을 벗어나지 못하고 있어(전재구, 1996; 김신복 1999에서 재인용), 관료제 내부에서 제공되는 교육훈련 프로그램으로는 관리자들이 필요로 직무 전문성을 높이는 사실상 어렵게 만든 구조적 요인이 있다.

고위공무원의 전공 분야 선택과 관련해서는 비교적 다양한 논의가 있다. 첫째, 행정학 또는 사회과학 관련 학과를 선택하는 이유로 주로 정부 관리자들은 정부 조직 운영에 필요한 지식, 기술 및 관리 역량 습득에 유리한 위치에 있다(Bowman et al., 2016; Edwards et al., 1981; Nalbandian & Edwards, 1983; Meier, 1993: 73).

둘째, 학사에서 석사로 넘어가는 후속 전공 이행 과정에서 이들의 사회과학 전공 이동은 사회의 기본적인 가치 또는 원칙, 계약 이행과 같은 집행 절차와 관련된 지식, 효율적인 일 처리, 정당한 절차 권리와 같은 요인에 대한 전문가적 숙련도를 높임으로서 성과에 영향을 미칠 것으로 보았다(Bowman et al., 2016: ch. 2).

셋째, 정부 관리자의 특정 전공을 선택하는 동기에 대해서 연구한 결과가 발표되었는데, 공직서비스 가치(PSM) 논의와 밀접한 관련이 있다. 예컨대, 행정학 석사학위 취득자는 경영학 등 타 학위 취득자와 달리 보다 공공조직에 대한 높은 열망에 주목한 연구가 있었다(Edwards et al., 1981; Nalbandian & Edwards, 1983; 고길곤·박치성, 2010). 사회복지사를 대상으로 한 연구에서 사회복지를 전공하지 않은 공무원이 전공한 공무원에 비해 소진(burn-out) 현상이 상대적으로 심하게 나타났다(박은정, 2002). 업무성과와의 관계에서 공공부문 종사자들의 정책과정의 참여, 공익의 추구하고 같은 높은 PSM에 의한 설명이 적합할 수 있다면(이근주, 2005), 공무원이 스스로 행정학 등 사회과학 분야 석사 학위를 취득하여 전문성을 높이려는 동기가 어느 정도 설명될 수 있다.

다만, 고위공무원 전공을 다룬 대부분의 선행 연구들은 국가별 또는 시기별로 정부 관리자들의 학위와 함께 전공분야를 단순히 기술하는데 그쳤다(Peters, 2010; 최병대, 2003). 즉, 고위공무원의 전공 이동이 임금 향상, 승진, 조직성과 향상 등 효율적인 결과 측면과 연계에 대해서는 실증분석으로까지는 나아가지는 않았다. 그리고 어떠한 분야의 전공을 이수하는 것이 성과 향상에 적합한가에 대해서는 정부는 물론 학계에서도 일치된 견해를 나타내고 있지는 않았다(Peters, 2010; 정광호,

김권식, 2008). 더욱이 정부 관리자로 하여금 입직 후 경력개발 상에 어떠한 전공을 선택해야 보다 성과와 관련이 있는가에 대해서도 논의되지 않았다.

본 논문에서도 정부 관리자의 지식 축적이 보다 전문화되는 방향으로 전공 이동을 하면 성과도 향상될 것이라고 보았으나 아직 선행 연구에서는 이러한 관계에 대해서는 아직 어떠한 유의미한 경험적 증거도 보고된 바 없었다. 이러한 결과를 감안하여 고위공무원이 취득한 학사 전공과 석사 전공의 일치 여부가 성과에 미치는 영향 관계는 성과와 정(+)의 방향을 나타낼 것으로 보았다. 다만, 박사 전공은 대체로 석사 전공을 따른다는 점과 박사학위 취득자가 전체의 과반이 되지 않은 점을 감안하여 석사 전공 일치 여부만을 분석모델에 포함했으며, 탐색적 차원에서 아래 가설을 설정하였다.

(가설 1-b) 고위공무원이 취득한 학·석사 간 전공이 일치하는 경우 그렇지 않은 경우보다 높은 성과를 낼 것이다.

2. 업무 역량

본 논문의 업무 역량은 전문화된 직무 경험을 축적 수준이 높고 축적의 범위가 좁은 경우로 조작적 정의를 내렸다. 조직에서 정부 관리자들에게 보편적으로 요구되는 역량에 해당하는 ‘관리자 역량’(managerial competency) 혹은 ‘리더십 역량’(leadership competency)은 주로 경험에 기반을 두는 것으로 알려져 있다(Edwards, 2007: 121). 정부 관료제 운영 경험은 정부 관리자로 하여금 정확성, 속도, 전문가 관리, 지속성, 재량, 투입과 같은 기술적 효율성(technical efficiency)을 높임으로서 최적의 산출을 극대화하도록 돕는다(Shafritz & Hyde, 2012: 92). 또 정부 관료제 운영 경험의 특수성

은 관료로 하여금 정책 문제에 대한 직관력을 부여하며, 이는 정치인과 같이 간헐적으로 정책문제를 바라보는 공직 시스템 외부자와 구별되는 특징으로 볼 수 있다(Meier, 1993: 69; Peters, 2010: 205). 이러한 이유로 본 논문에서는 고위공무원 중에서 전문화된 직무 경험을 통해 업무 역량을 형성한 경우 즉 직무 경험의 축적 수준이 높고 직무 경험 축적의 범위가 좁은 경우에는 그렇지 않은 경우보다 더 높은 성과를 낼 것이라고 보았다.

(가설 2) 고위공무원의 업무역량은 성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

1) 재직 기간

조직 내에 구성된 지혜는 경험을 통해 축적하는데 상당히 많은 시간과 노력이 소요된다(Bowman et al., 2016). 정부 관료제에 머문 기간에 비례하여 경험 축적이 되며 높은 성과로 이어질 것으로 예상할 수 있다(Lewis, 2007: 196; 이계만·안병철, 2014). 정부 고위직 관리자를 대상으로 한 Lewis(2008: 186)의 연구에서도 실국 부서에 재직한 기간이 길수록, 그가 맡고 있는 사업성과도 더 좋아진다고 실증 분석했다. 대부분의 고위공무원은 정부 관료제 내부에서 승진으로 진급하기 때문에 직무 경험 특히 고위관리자로서의 경험이 성과를 설명하는 중요한 요인으로 작용할 것으로 판단된다.

이와는 반대로 관료제 운영 경험은 관료의 경험 축적에 부정적 측면을 야기하기도 한다(Shafritz & Hyde, 2012: 92).³³⁾ 특히, 경력정체 재직자(plateaued employee)에 대한 낮은 몰입감(lowered commitment)에 의한 부정적 측면을 고려할 필요가 있다(Near, 1985; 박동서, 2001:289에서 재인용). 실제로 이 연구의 대상인 다수의 고위공무원은

33) Shafritz & Hyde(2012: 92)는 관료제 하에서 관리자들이 겪는 병리현상으로 Veblen의 훈련된 무능(trained incapacity), Dewey의 직업적 정신병(occupational psychosis) 또는 Warnotts의 전문성 변형(professional deformation) 등을 언급했다.

더 이상의 승진이 사실상 어려운 경력 정체(plateaued career) 상황 속에 놓여 있다고 판단된다. 한국 고위공무원 대부분이 직업공무원으로 23.5년(2018년 기준)임을 감안하며, 고위공무원단 평균 재직기간이 4년에 불과한 현상은 경력정체 상황을 야기할 가능성이 크다. 즉, 고위공무원단 진입 직후 재직기간이 성과에 미치는 영향은 부(-)의 방향을 나타낼 가능성이 있다. 미국의 고위공무원을 대상으로 한 Lewis(2008, 186)의 연구에서도 정부 관리자의 재직기간이 10개월 증가할 때 마다 사업 성과평가 점수는 2점 증가했으며, 재직기간 지남에 따라 증가폭이 감소하다가 55개월을 정점으로 감소세로 전환되는 역 U자형 커브 곡선을 나타냈다.

본 논문에서는 고위공무원 재직기간이 증가하면 성과와의 관계는 감소세로 바뀌는 시점이 나타나는 비선형 관계가 나타날 것으로 예측했다. 정부 관리자의 업무 역량이 현 고위공무원단에서의 근무연한에 따라 점차 증가하지만, 일정수준 이상으로 근무기간이 길어지면 성과가 오히려 낮게 나타날 것으로 보고 2차 모형을 가정했다. 다만, 이에 대한 국내의 선행연구가 부재하므로 이 시점이 언제 나타날 지에 대해서는 사전에 예측하기 어렵다. 또 고위공무원으로서 직무 숙련 기간이 필요하다는 점을 들어 본 연구에서는 다음과 같이 가설을 설정했다.

(가설 2-a) 고위공무원 재직기간이 일정수준에 도달할 때까지는 높은 성과가 나지만, 그 이후 기간에는 낮은 성과를 낼 것이다.

2) 부처 이동

전직과 같은 부처 이동이 성과에 미치는 영향은 지속적으로 논의해 온 주제임에도 불구하고 부처 이동의 효과에 대해서는 여전히 의견 일치가 이루어지지 않았다. 전통적으로 학자들은 부처 이동을 통해 경험하는 학습적 역량 향상에 주목했다. 즉, 다양한 직무 경험은 직무에 대한 이해를 깊게 하여 조직성과에 순 기능적 작용을 할 수 있다고 보았다

(Morrison & Brantner, 1992; 조영복·박철민, 2005; Campion et al., 1994; 박동서, 2001: 287; Partnership for Public Service and McKinsey and Company, 2016).³⁴⁾ 고위공무원단은 특정 기관에 한정되지 않고 정부기관에 일반적으로 통용될 수 있는 숙련도를 갖추 것을 기대하고 만들어진 제도이기 때문에 더욱 그러한 효과를 기대할 수 있다 (Ingraham, 1995; Huddleston & Boyer, 1996; Sowa, 2018). 이러한 배경에는 고위공무원의 부처 이동되더라도 성과 달성에는 큰 무리가 없으며, 이들이 가진 관리 기술과 전문성을 활용해 다른 사업 혹은 다른 기관에 전수함으로써 오히려 더 높은 성과를 이룰 것으로 기대되었다 (Ingraham, 1995: 78; Sowa, 2018). 이러한 맥락에서 일반관리자를 옹호하는 일련의 학자들은 조직의 목적을 달성하는데 일반관리자의 능력과 전략이 성과에 미치는 영향력 분석을 실증한 연구 결과를 발표하기도 했다(Gordon & Howell, 1959; Pierson, 1959; Lee, 2009).

한편 이와는 반대로 전직을 통한 인사교류가 일반 관리자 양성과 활용 같은 정부 전체 기능의 향상에는 효과적일 수 있지만 특정 조직의 이해관계 중심으로 접근할 경우에는 오히려 부처 이동이 성과에 부정적 영향을 끼칠 수 있는 측면이 있다. 여러 선행연구에서 기관장의 유능한 직원의 손실에 대한 우려(박동서, 2001: 287), 잦은 이동에 따른 업무 숙련도 저하(김명식, 2003; 최무현 외, 2004; 박동서, 2001: 289; 김영우, 2002; 최유진, 2017), 타 부서 경험과 현 부서 업무와 약한 관련성 (Lewis, 2008: 187), 상급자의 권력 행사에 대한 제약요인으로 작용함이 밝혀졌다(French & Raven, 1968: 259-269; 임도빈, 2000). 업무를 완전히 파악하기도 전의 잦은 부처이동³⁵⁾은 전문적 역량 축적을 어

34) 예컨대, 직무 경험 자체는 직무 학습(job learning)에 중요하며(Morrison & Brantner, 1992; 조영복·박철민, 2005), 보다 구체적으로 London(1983)은 identity, insight, resilience가 부처이동을 통해 경험으로 확보될 수 있는 자산이라고 보았다. 또 부처이동은 관리자의 다양한 역할을 학습하게 하는데 효과적이라고 생각했으며, 여러 정부에서도 이를 장려해왔다(Campion et al., 1994; 박동서, 2001: 287). 이를 통해 향상된 직무 이해력은 조직성과와 결부되어 있으며, 조직은 관리자로 하여금 직무확대나 직무다양화를 통해 조직의 성과를 향상시키기 위한 전략적으로 접근해왔다(박동서, 2001: 287; Partnership for Public Service and McKinsey and Company, 2016).

35) 실제로 중앙인사위원회의 분석결과 국·과장 평균 재직기간은 1년 내외(국장은 11개월 16일, 과장은 1년 1개월 15일)에 불과한 것으로 나타났다(김홍로·안문석, 2004에서 재인용).

렵게 한다는 국내 연구도 있다(김명식, 2003; 최무현 외, 2004). 또 단순히 많은 직위를 경험하는 것보다 선행 직위가 리더로서 경험에 도움을 주는 것인가의 여부가 보다 중요하다는 연구결과가 있다(Bettin & Kennedy, 1990).

이러한 상반된 주장들은, 본 논문에서 다루는 부처이동의 효과가 성과에 긍정적으로 나타나는지, 아니면 부정적으로 나타나는지에 대한 실증적 연구가 필요함을 보여준다. 현재까지의 논의를 종합하면 고위공무원이 부처 이동할 경우 성과와는 부(-)의 관계가 나타날 것으로 보았다. 이는 고위공무원단 도입에 따른 정부 관료제 전체에 주는 순기능에 대한 논의를 별개로 한다면, 적어도 사업 성과에는 부정적 요인으로 작용하리라 판단했다. 본 논문에서는 고위공무원 재직기간 동안 부처 이동을 한 경우는 다음과 같이 가설을 도출하였다.

(가설 2-b) 고위공무원단 재직기간 동안 부처 이동한 경우 그렇지 않은 경우보다 낮은 성과를 낼 것이다.

3. 관계 역량

학연과 같은 사회적 인맥에 대한 행정학적 관심은 미국 등 선진국 보다는 경제발전 등으로 빠른 전환기에 놓여 있는 국가들에서 비교적 높은 편이다(Peng & Luo, 2000). 학연, 지연, 특정 업무 경험의 공유와 같은 사회적 인맥은 성과에 영향력을 미칠 수 있는 잠재성을 갖고 있기 때문이다(Peng & Luo, 2000; Guan et al., 2016). 그러나 관리자의 인맥과 조직의 성과 간에 대해서는 아직 실증적으로 확고하게 검증되지 않았다(Peng & Luo, 2000).

정부 관리자는 정부에서 일한 경험을 통해 관료적 지식, 기술을 획득할 뿐만 아니라 정부 내의 개인적 관계도 맺을 수 있다(Baron, 1995; 김다경·엄태호, 2013). 이러한 개인이 형성한 인적 네트워크는 정부의 자원에 접근하는 데 더욱 효과적이며 조직의 성과로도 이어진다고 보

았다(Baron, 1995; 김다경·엄태호 2013). 정부 간 네트워크 업무 수행의 효과는 연관된 문제의 효과적 해결뿐만 아니라 관리자로 하여금 핵심적인 협동 기술을 습득하도록 하는 순기능이 있다(Agranoff, 2012).

본 논문의 대상이 되는 국장급 고위공무원은 개인의 네트워크 자본에 따라 형성한 전문화된 관계 역량은 조직 외부의 투입을 촉진하여 차별적인 성과 효과를 이끌어 낼 수 있다고 판단하였다.

(가설 3) 고위공무원의 관계역량은 성과에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

1) 학연

고위공무원의 학연과 같은 정의적 요인이 고위공무원의 승진 등에 미치는 영향에 대해서는 다수의 선행연구가 있다(하태권, 1990; 박경호, 1995; 박종민, 1996; 김홍로·안문석, 2004). 국내에서는 서울대와 같은 특정 대학 출신의 지속적인 과다대표 현상(박경호, 1995)을 보고한 연구 결과가 다수 있다. 한국은 권위주의적이며 분과주의적인 행정문화의 영향 때문에 정부 관리자의 지도력을 우선적으로 추구하는 경향이 있으며, 이의 강화를 위한 방편으로 학연에 대한 집착은 몹시 강한 편이었다는 주장이 있다(하태권, 1990). 우리의 경우 승진과 관련하여 공식 사회의 뿌리 깊은 연고주의를 지적하며, 학연 등 어떤 형태로든 연고가 있어야 쉽게 말이 통하고 도움을 주고받을 수 있는 풍토에서 승진결정권자와 연고가 있는 사람과 그렇지 않은 사람 간에 모종의 차별이 있다고 본 것이다(박홍식, 1993; 박혜자, 1993).

기존 연구에서는 이러한 학연의 형성 유무가 거래비용의 감소, 집단 차원의 응집력 강화 등을 성과 달성을 위한 긍정적 방안으로 활용될 수 있음을 지적하기도 했다. 예컨대, 조직을 둘러싼 환경이 불안정하고, 업무의 성격이 명확하지 않는 상황 속에서는 거래비용이 증대하며, 이때 관리자는 비시장적 방법을 동원하려는 경향이 높아지게 된다(Allen et

al., 2005; Guan et al., 2016), 같은 대학교와 고등학교 출신들이 연이어 같은 업무를 맡으면 정책의도를 쉽게 파악하고 정책의 일관성이 있고 집단으로서 응집력도 있다고 한다(김광웅, 1990).

학연을 통해 형성된 정부 관리자의 네트워크는 사업 수행과 관련된 조직 외부의 자원과 지지를 확보하는데 유리하게 작용할 것이다. 즉, 상급관리자와의 학연은 사업 수행에 필요한 예산 증액, 정치적 지지, 전문성 확충을 통해 사업성과를 높일 수 있으며, 나아가 사업 평가와 연계된 예산의 지속적 증대를 이끌어 낼 수 있다. 이러한 결과를 감안하여 본 논문은 탐색적 차원에서 아래 가설을 설정하였다.

(가설 3-a) 고위공무원이 상급관리자와 학연 정도가 높을수록 높은 성과를 낼 것이다.

2) 대통령(비서)실 근무

대통령(비서)실 근무 여부의 효용에 대해서는 많은 선행연구에서 주목하고 있다(Cohen et al., 2012). 대통령(비서)실 근무는 정부관리자의 정치적 영향력을 나타내는 지표로서 활용할 수 있다는 점(O'Toole & Meier, 2004; Avellaneda, 2007: 7; 김홍로·안문석, 2004)이 있다. 그리고 정치적 맥락을 사업의 목적과 기획 단계에 반영하는 능력(Lewis, 2008: 188)과 같은 긍정적 효과가 있다. 나아가 정부 관리자는 업무를 통해 자신이 습득한 능력뿐만 아니라 대통령(비서)실 근무 경험을 토대로 이후 정부 사업 운영에 영향력을 행사할 수 있다(Moe, 1982; Lewis, 2008: 188). 대통령(비서)실의 경험은 인적 네트워크 자산으로서 파견 근무를 마친 이후에도 지속될 가능성이 있다.

일부 실증 연구에서 정부 관리자의 대통령(비서)실 근무와 재정사업 평가점수는 정(+)의 관계가 있는 것으로 나타났으나 국내에서 연구된 바는 없다. 그리고 재정사업 평가점수 외에 예산증가 실적에는 아직 어떠한 유의미한 경험적 증거가 보고된 바 없다. 이러한 결과를 감안하여

본 논문은 탐색적 차원에서 아래 가설을 설정하였다.

(가설 3-b) 대통령(비서)실 근무 경험이 있을 경우 그렇지 않은 경우보다 높은 성과를 낼 것이다.

제 3 절 연구방법

1. 자료의 수집과 표본

본 논문에서 사용한 자료의 주요 원천은 종속변수의 경우 기획재정부의 재정사업자율평가 보고서에 기재된 재정사업 평가점수, 평가 등급과 예산 증가 정보를 사용했다. 그리고 독립변수의 경우 정부 및 언론기관에서 제공하는 고위공무원의 인사 데이터를 토대로 독립된 데이터베이스를 구축하였다. 이렇게 각기 다른 행정데이터를 결합하여 하나의 표본으로 만들어 사용했다.

1) 종속변수 자료 원천

기획재정부가 운영하는 열린재정(재정정보공개시스템)³⁶⁾의 소관별 통합재정 사업성과 항목에 국가재정법에 기초하여 중앙행정기관별 사업별 최종 성과 보고서가 수록되어 있다. 본 논문에서는 종속변수는 중앙행정기관들이 소관 재정사업에 대해 기획재정부에 제출한 자율평가 보고서에 기재된 재정사업 평가점수, 평가등급 그리고 예산 정보가 사용되었다.

재정사업 자율평가 제도는 2005년부터 사업의 예산을 집행하는 각 부처가 소관 사업성과지표를 바탕으로 사업을 평가하고 평가 결과를 재정운용 과정에 환류 하도록 하고 있다(한국조세재정연구원, 2017).³⁷⁾ 중앙행정기관이 자율적으로 소관 사업을 평가(자체평가)하고 기재부 등이 평가절차와 기준의 준수여부를 확인·점검(메타평가)하도록 했다(한국조세재정연구원, 2017). 연도별 평가대상 사업 수는 프로그램 예산제도가

36) 기획재정부 열린재정 홈페이지

<http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/openInfPage.do?infId=9DQF7E72M4Z89V8S128M2316190>

37) 재정사업자율 평가제도가 도입된 2005년도에는 시행지침에 따라 운영되었으나 2006년에 「정부업무평가기본법」과 「국가재정법」이 제정됨으로써 재정사업자율평가제도에 대한 법적 기반이 갖춰지게 되었다(윤기웅·공동선, 2008)

2008년 이후부터 실시된 평가대상 사업수가 400여개 정도에서 2015년 성과관리 대상의 1/3(466개), 2016년 성과관리 대상의 1/2(828개), 2017년 모든 성과관리 대상(1,415개)로 늘어났다(기획재정부 보도자료, 2017). 원칙적으로 예산, 기금이 투입되는 모든 재정사업으로 평가대상이 확대되었다(기획재정부 보도자료, 2017).

본 논문에서 사용된 표본은 2008년~2015년에 실시된 한국의 재정사업 자율평가 대상사업에서 추출되었다. 선정기준은 중앙행정기관에서 수행 중인 예산 또는 기금이 투입되는 모든 재정사업이다. 2008년 이전의 자료는 프로그램 예산제도의 시행되기 이전으로 주로 시범사업으로 진행됨에 따라 변수 측정에 필요한 주요 자료가 누락되어 있고 시행초기 상의 불완전성을 고려하여 분석에서 제외하였다. 또 2016년 이후의 자료는 각 사업의 점수 정보를 제공하지 않고 등급 정보만을 제공하기 때문에 표본의 동일성을 유지할 수 없는 이유로 해당 연도의 자료는 표본 선정의 대상에서 제외하였다. 또한 연구개발 사업은 중앙행정기관이 아닌 국가과학기술위원회에서 별도로 평가하므로 대상에서 제외하였다. 이러한 기준을 충족시켜 최종 분석에 사용된 표본의 수는 모두 2,456개(중복 포함)이다. 보다 구체적으로 연도별 사업개수를 살펴보면 2008년 173개, 2009년 243개, 2010년 255개, 2011년 199개, 2012년 354개, 2013년 263개, 2014년 276개, 2015년 512개이다. 이 보고서에는 사업의 성과와 예산 실적에 대한 정보와 함께 주요 선행변수의 조작적 정의에 필요한 자료들이 수록되어 있다.

2) 독립변수 자료 원천

본 논문 자료의 주요 원천 중 독립변수에 해당되는 자료는 국장급 고위관리자(장차관 제외)가 가진 학력과 경력과 같은 역량 정보는 각종 신문 및 관보에 보도된 인사내용, 인터넷(조인스인물정보, 연합뉴스인물정보, 행정기관 홈페이지 등)에서 제공되는 정보를 바탕으로 작성되었다. 재정사업의 특성상 국 단위에서 수행되지 않은 일부 사업도 포함되어 상

위직급인 실장 또는 하위직급인 과장이 책임자로 일부 포함된 경우가 있었다. 그러나 이들이 차지하는 비중은 전체의 5%의 미만으로 대부분의 정부 관리자는 국장급 관리자로 볼 수 있다.

보다 구체적으로 본 연구에서는 분석대상 사업을 맡은 고위공무원의 이름과 직위를 즉, 고위공무원의 직위와 명부를 확인하는 과정이 필요했다. 가장 기본이 되는 자료는 재정사업 자율평가 보고서 상에 제시된 담당자와 직위 정보이지만, 종종 보고서 작성 시점과 실제 담당자가 상이한 경우가 있었다. 이 경우 준거가 되는 데이터베이스가 필요한데 본 논문에서는 인사혁신처의 중앙행정기관 주요 직위 명부가 기준이 되었다. 그리하여 본 논문은 이 명부에 제시된 담당자와 직위에 기초하여 각종 인사정보를 수집하였다. 인사혁신처가 운영하는 공공데이터포털(www.data.go.kr)에 제공된 중앙행정기관 주요 직위 관련 정보에는 고위공무원 재직자 대부분의 직위와 이름이 포함되어 있으며, 연간 2차례, 즉, 상반기(3.31 기준)와 하반기(9.30 기준)에 발표하고 있다. 다만, 재정사업 자율평가 중 2012년도 2013년도에는 담당자 직위와 이름이 누락되어 있었다. 이때 해당 사업은 전년도 또는 차년도의 동일 사업명이 기재된 담당자 직위를 토대로 다음 중앙행정기관 주요 직위 명부 또는 언론사에서 제공하는 정부 관리자 이력을 확인하여 사업 담당자명과 매칭시켰다. 다만 일부 사업의 경우 사업 명이 다소 변경되거나 혹은 조직개편으로 인해 부서명이 바뀌는 경우가 종종 있었다. 이 경우 해당 중앙행정기관으로 정보공개 요청을 하거나 또는 행정안전부에서 운영하는 정부조직관리정보시스템의 정부기구도에서 부서 개편에 관한 직제일을 확인 한 후 담당 직위를 찾아서 매칭 시키는 과정을 진행했다.

다음 단계로 고위공무원 이름과 직위가 확인되면 경력 또는 교육 이력에 관한 고위공무원의 인적 정보 수집이 필요했다. 고위공무원의 경력 정보 중 고위공무원 진입 시점 및 부처 간 이동 정보는 대한민국 전자관보(www.gwanbo.mois.go.kr)의 일자별 관보란에 접속하면 중앙행정기관 고위공무원의 인사발령사항을 일 단위로 확인할 수 있다. 대통령(비서)실 파견 정보는 인사혁신처의 주요 직위 명부에서 제공되지 않음으로

인해 관보 또는 다음 교육 이력에서 소개한 바와 같이 언론에서 제공하는 이력 정보 자료를 토대로 확보했다.

교육 이력은 일부 고위공무원의 경우에는 정부에서 각 중앙행정기관 홈페이지에 해당 이력을 공지하는 경우가 있지만 이를 통해 확보할 수 있는 정보량은 비교적 소수에 그쳤다. 대안으로 본 논문은 다수의 고위 공무원에 대한 교육 이력은 중앙일보사에서 제공하는 유료 인물검색 서비스 및 서울신문 공직열전 혹은 언론사에서 제공하는 정부 주요 고위직 임용 기사 중 공개 프로필 정보 등을 종합적으로 검토하여 수집하였다. 이를 통해 수집할 수 있는 정보는 학교명, 전공명, 졸업시기 등이다. 학위 취득 시기가 누락된 경우 또는 전공을 정확히 확인할 수 없는 경우에는 보완적으로 학위 취득일 확인을 위해서는 석사 이상 학위 취득자의 정보는 학위논문 검색서비스를 보완적으로 이용했다. 국내의 경우에는 RISS 학위논문 검색을 했으며, 해외대학 졸업자의 경우에는 해외대학 학위논문 검색 서비스(PQDT Global)을 이용했다.

본 논문에서 가장 시간과 노력을 할애한 부분은 바로 수집된 자료의 완결성에 대한 확인 절차에 관한 것이었다. 이러한 다양한 정보원을 통해 확인된 자료는 추가적으로 정부에서 발표한 공식 인사 통계 자료와 비교해보았다. 이를 위해 정부에서 5년마다 발간하는 공무원총조사에서 제공되는 고위직 공무원의 학력, 전공에 관한 통계 내용과 본 논문에서 수집된 데이터 셋의 각 항목별 정보가 특정 시기에 어느 정도 매칭되는가를 확인했으며, 검토 결과 두 자료원은 거의 유사한 수준에 이르는 것을 확인했다.³⁸⁾

3) 두 자료원의 결합 방법

재정사업 정보와 인사 정보 두 자료의 결합은 재정사업 평가보고서에 명시되어 있는 국장급 관리자의 소속 부서와 이름을 기준으로 했다. 즉 재정 사업을 맡고 있는 국장급 관리자가 특정되면, 이를 기초로 해당 관

38) 본 절 다음 항에서 해당 비교 수치 제시함.

리자의 학력, 경력 등 일반 공중에 알려진 개인 정보를 추가 수집하여 포함하는 형태로 작업하였다. 고위공무원의 역량에 관한 여러 변수를 구성함에 있어서 성과의 대상이 되는 사업, 예산 변수 모두 특정시점에 맡고 있는 사업을 누구인지를 특정 하는 것이 중요하다. 다만, 대부분의 재정사업 보고서에서 평가년도와 보고서 작성연도가 다르며, 이로 인해 해당 고위공무원이 실제 사업을 담당했는가가 확실치 않았다. 또한 대부분의 사업 보고서에는 담당자가 누구인가가 특정되어있지만, 일부 보고서에 책임관리자 정보가 누락 또는 오기된 경우도 있다. 그리고 실제 담당자였다고 하더라도 사업수행기간 중 부처 이동 및 승진 등 인사상의 이유로 사업 수행 기간 중도 하차 하거나 혹은 신규 편입된 경우를 고려할 필요가 있었다. 즉 재정사업 자율평가 보고서 상에 제시된 담당자 정보로는 해당 담당자가 해당연도에 어느 기간 만큼 사업을 진행하였는지 확인할 수 없다는 우려가 있었다. 특히 보직 변경이 빈번하게 이루어지는 고위공무원의 특성 상 한해에도 몇 명이 교체되는 것이 자주 관찰된다.

본 논문에서는 이러한 점을 보완하기 위해 다음과 같은 방법을 시도했다. 재정 사업의 담당자가 최소한 6개월 이상인 경우만을 표본에 포함하였다. 본 논문의 데이터셋 구성 방법은 앞서 주요직위명부 하반기(9.30) 시점 기준으로 작성된 명부를 토대로 주요직위명부 상반기(3.31)시점과도 매칭되는가를 추가적으로 확인하고 매칭되는 이들은 데이터 셋에 포함시켰다.³⁹⁾ 매칭되지 않는 이들 중 재정사업 작성자로 기재되면서, 주요직위명부 하반기(9.30)에 포함된 경우는 개인별 인사자료를 추가적으로 확인하여 6개월 이상 해당 사업을 맡은 것으로 확인된 경우에는 본

39) 인사혁신처의 주요직위명부의 하반기(9.30) 특정 시점 기준으로 재정사업 자율평가 보고서 상의 담당자 정보와 매칭 되는가를 먼저 확인하였다. 데이터 수집 기준 점을 상반기가 아닌 하반기로 한 점은 부서이동 등 중도 이탈하는 정부 관리자로서는 해당 재정사업 성과관리에 대한 유인이 상대적으로 약할 것이라는 판단했다. 이와 함께 주요 성과물의 산출 시점과 성과 정리 업무가 하반기에 본격적으로 시작된다는 점을 감안할 필요가 있었다. 이러한 과정을 통해 확인되지 않은 담당자는 재정사업 자율평가 보고서 직위에 일치하는 주요 직위 명부 상의 직위에 있는 담당자를 추가로 매칭하여 표본에 포함시켰다. 다만 이러한 방법을 적용하더라도 재정사업 담당자가 어느 정도 해당 재정사업을 맡았는가에 대한 정보는 확인할 수 없다는 점은 여전히 한계로 지적될 수 있다.

논문의 데이터 셋에 추가시켰다.

종합하면, 본 논문에서는 개인별 수준에서 측정된 인사 행정 자료와 정부부처 국 단위 수준에서 성과 자료와 매칭하였다. 이러한 자료원은 재정사업 성과평가, 성과평가 등급과 예산 실적과 같은 주요한 정부 사업의 성과 평가 활동을 개인 수준의 인사 정보와 함께 고려하여 분석이 가능하도록 하였다.

2. 주요변수의 측정

1) 종속변수

본 논문에 사용된 종속변수는 기존의 연구에서 사용된 재정사업 평가 점수, 평가 등급 외에도 예산증가 실적이 성과로 포함되어 있다. 먼저, 본 논문에서는 재정사업 평가점수 및 평가 등급을 종속변수로 사용했다. 재정사업 자율평가(이하 재정사업)는 예산, 기금이 투입되는 모든 재정 사업을 대상으로 한다. 다만, 평가실익이 없는 사업은 제외하며,⁴⁰⁾ 평가 부담과 평가 실익 등을 감안하여 3년 주기로 평가한다(이태성, 2013). 재정사업은 “정부업무평가 기본법”에 따른 각종 평가 결과는 기획재정부 열린재정 시스템 등을 통해 일반에 공개하도록 하고 있다. 정부업무평가 결과는 단순한 사업성과 공개를 넘어 결과의 환류차원에서 각 중앙행정기관의 장은 평가 결과를 조직·예산·인사 및 보수 체계 등에 반영해야 하며 특히 평가 결과를 다음 연도의 예산 요구시 반영하도록 했다(심오택 외, 2013: 38).

재정사업의 결과는 계획, 집행, 성과부문별로 각 항목을 구분하고, 이들 항목별 최종 평가 결과는 종합점수로 만들어 사업별로 매우 우수(90점 이상), 우수(90~80점), 보통(80~60점), 미흡(60점 ~50점), 매우 미흡(50점 미만)의 다섯 단계로 등급화 했다(이태성, 2013:175). 이

40) 사업평가 제외 기준으로 인건비, 기본경비, 기금운영비, 국제기구분담금, 자치단체에 포괄적으로 이전되는 사업비(지방자치단체 교부금, 지방교육재정교부금, 등), 정부내부지출, 보전지출, 예비비 및 기타 세출비목으로만 구성된 사업이 있다(이태성, 2013).

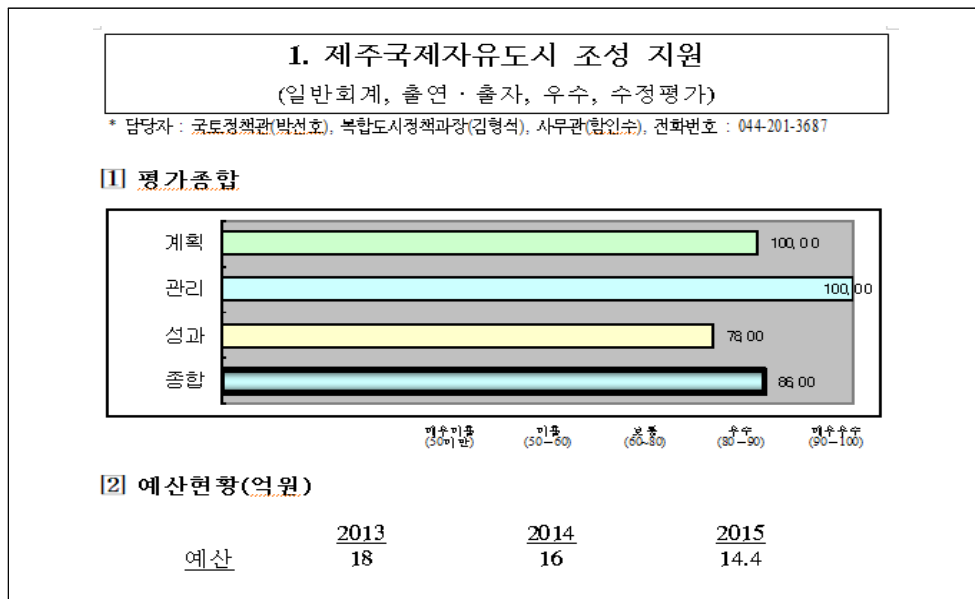
재정사업의 평가 점수는 등급화하여 평가 결과를 예산에 반영하도록 했다. 원칙적으로 ‘우수’ 이상 등급은 예산을 증액하고 ‘미흡’ 이하 등급 사업은 10% 이상 삭감한다. 본 논문에서 재정사업 점수 자체보다는 오히려 실질적인 예산 감액에 해당하는 미흡 이하 등급을 받지 않는 현상에 주목했다. 본 논문에서는 재정사업 평가점수와 함께 미흡 이하 평가 등급 여부를 종속변수로 분석 모형에 포함하였다.

다음 [그림 3-1]에서 제시된 국토교통부의 “제주국제자유도시 조성 지원” 사업과 같이 본 논문의 종속변수는 재정사업에 표시된 종합 평가 점수 및 평가 등급으로 측정하였다. 기획재정부에서 열린재정(재정정보 공개시스템)에서 제공하는 소관별 통합재정 사업성과 평가 보고서에서 수록되어 있는 중앙행정기관별 사업별 성과 평가 점수로 총점 100점 기준이며, 일부 가점이 추가로 부여될 수 있도록 했다. 이 자료에는 국장급 관리자의 소속 부서와 이름이 포함된 40여개 중앙행정기관의 실국단위의 2008년부터 2015년까지 8년간의 사업성과 정보 2,456개(중복 포함)이다.

다음으로 또 다른 종속변수인 예산증가는 재정사업에 대한 평가년도 예산안 대비 평가 차년도 정부제출 예산안의 변화율을 사용하였다. 선행 연구에서는 정부 기관의 재정적 성과를 예산을 적절성, 지출액, 지출 규모의 변화로 측정했다(Sharkansky, 1965; Ripley, Franklin & Moreland, 1974; Ripley & Franklin, 1975). 최근의 연구에서도 기관의 성과로 재정규모의 확대는 주요한 종속변수로 다루어져 왔다(Avellaneda, 2007; Gomes & Avellaneda, 2017). 본 논문에서는 재정사업의 예산증가율을 종속변수로 하였으며, 예산의 변화는 평가 차차년도($T+2$)예산액에서 평가년도(T) 예산액을 뺀 값을 평가 차년도 예산액($T+1$)으로 나누어 증가율을 구해 측정하였다. 이러한 방식은 예산증가율을 측정하는 실증연구에서 자주 활용되고 있다(Jung, 2009; 박노옥, 2005; 권태욱, 2015: 90). 종속변수인 사업의 예산액과 재정사업자율평가 상에서 도출되는 독립 및 통제변수와의 관계는 일방적 인과관계라기보다는 순환적 구조를 가진다고 볼 수 있으므로 가급적 동일시기 예

산액과 사업평가 결과를 비교하기보다는 실제 예산이 반영되는 이후 시점의 예산 정보를 이용하는 것이 요구된다(최현묵 · 김인, 2017). 본 논문에서도 재정사업자율평가 보고서에는 해당 사업의 평가년도 예산액은 물론 평가 차년도 예산액에 대한 자료도 수록되어 있으며, 차년도 사업 보고서에는 차차년도 예산액을 확인할 수 있었다. 이러한 방식으로도 확보되지 않은 경우에는 기획재정부 열린재정에서 사업별 예산을 확인하는 형태로 자료를 확보했다.

[그림 3-2] 재정사업 주요 자료원(예시)



출처: 국토교통부(2015), 2014 재정사업자율평가 보고서

2) 독립변수

본 논문은 중앙행정기관 국장급 관리자에 해당되는 고위공무원의 역량을 살펴보기 위해 다음 세 가지 측면 즉, 사고 역량, 업무 역량과 관계 역량에 대한 데이터를 수집했으며, 구체적인 측정방법은 다음과 같다.

(1) 사고 역량

정부 관리자의 사고 역량은 학력수준과 학·석사간 전공이동으로 구분해 볼 수 있다. 먼저 학력수준을 파악하기 위해 주로 외부에 공개된 약력정보를 이용했으며 이들 원 자료상의 데이터 코딩은 3가지 분류로 구분되었다. 보다 구체적으로 살펴보면 학사 이하, 석사(수료 포함), 박사(수료 포함)로 나누었다. 본 논문에서는 교육연수를 기준으로 해당 학위의 최저 이수 정도를 충족한 수료의 경우에는 학위 취득자와 동등하게 취급하였다. 학위 간 서열 척도에 비해 실제 수학기간을 적용한 비율척도와 같은 연속변수를 사용하는 것이 보다 적합하다는 논의가 있었다(Avellaneda, 2007: 120). 그러나 본 논문에서는 공개된 약력 정보로는 실제 수학기간을 정확히 추산할 수 없었다. 그리고 조사 대상자 대부분이 석사 학위 이상의 고학력자로 분류되고 이들은 학업과 현업을 동시에 이행하는 특성이 있어 규정된 최소 학위 이수기간을 초과하는 경우가 빈번했다는 점을 고려할 필요가 있었다. 한편 일부 정부 관리자의 경우에 석사 학위를 중복 취득한 경우가(석사의 경우 26.5%) 있었다. 이러한 이유로 만일 수학기간을 사고 역량으로 반영한다면 본 논문의 결과는 잠재 가설을 과도추정(overestimate)하는 편이를 가질 가능성이 있었다(Greene, 2003: 85-86). 본 논문에서는 부득이 서열척도의 분류법을 적용하여 이들 학력 수준을 더미변수 형태로 분석 모델에 포함했다. 이때 학력수준별 학위 취득 시점은 재정사업 평가연도와 연계하여 학위 취득 전후를 비교하였으며, 해당 평가연도 이후에 취득한 학위는 분석에서 제외시켰다.

또 학·석사 간 전공이동 측정은 학사 및 석사 학위를 취득한 자를 대상으로 하였다. 이는 석사 학위 취득자는 일부 학사 학위만을 취득한 일부 인원을 제외하고는 대다수에 이른다는 점과 박사 학위 취득자를 포함할 경우 표본 수 상실로 표본의 모집단에 대한 대표성이 현저하게 저하될 것이라는 우려가 있었다. 본 논문에서는 조사대상 정부 관리자가 선행하여 취득한 학사 학위 전공과 후행 석사 학위 전공 간에 상이한 경

우 새로운 분야로 전문성 범위를 확대할 수 있다는 이점은 있으나 전문성의 깊이는 상대적으로 약화될 것이라고 보았다. 앞서와 같이, 정부 관리자 학·석사간 전공이동 측정을 위해 학사와 석사 학위 두 가지 각각에 대한 더미변수를 만들고 이를 결합하여 분석하는 방식을 택했다. 즉 학사 학위를 한국교육개발원 2018년 학과(전공)분류 자료집의 분류 기준을 적용하여 사회과학⁴¹⁾으로 한 경우에는 “0”을, 그렇지 않은 경우 “1”을 부여했다. 석사 학위의 경우에도 위와 동일한 방법을 적용했으며, 2개 이상의 석사학위를 취득한 경우 첫 번째 석사학위 전공을 선택하였다. 한편 보다 정밀한 분석을 위해 분류기준을 사회과학 이외에도 행정학 여부, 동일 전공 이수 여부 등으로 다각도로 분석모델에 포함하여 분석했다.

(2) 업무 역량

본 논문에서 업무 역량은 고위공무원의 재직 경력 총 근무연수와 고위공무원 진입 이후 부처 간 이동 여부로 측정하였다. 이에 대한 자료는 대부분 정부에서 발간하는 전자관보 상의 인사 데이터를 활용했으며, 일부 누락된 사례가 있을 경우 보완적으로 정부 및 언론 등에 공개된 약력 정보를 이용했다. 이때 근무 연수 및 부처 이동 시점은 재정사업 평가연도와 연계하여 각 사건발생 시기 전후를 비교하였으며, 해당 평가연도 이후에 발생한 사건은 분석에서 제외시켰다.

고위관리자 경력은 정부 관리자가 고위공무원단에서 근무한 총 기간을 의미하며 근무연수로 측정했다. 부처이동은 고위공무원이 조사 시점 당시 현재 근무한 중앙행정기관을 떠나 다른 중앙행정기관 간 이동하는 경우인 전직을 의미한다. 본 논문에서는 고위공무원의 전직 여부는 더미변수로 만들어, 전직을 한 경우는 “1”을, 그렇지 않은 경우 “0”을 부여했다.

41) 한국교육개발원 학과(전공)자료집 분류에 의하면 사회과학은 대, 중, 소 및 학과명으로 구분되는 체계상에서 중분류에 해당된다. 이 사회과학계열은 주로 행정학, 법학, 경제학, 경영학, 사회학, 사회복지학, 국제학, 도시 및 지역학, 언론학, 정치외교학 등이 포함되어 있다.

(3) 관계 역량

본 논문에서는 정부 관리자가 취득한 학위가 인사권을 행사할 수 있는 지위에 있는 해당 중앙행정기관의 장관과 차관의 출신학교와 일치하는 정도는 연결망 밀도 점수를 이용해 측정하였다. 연결망 밀도 점수는 준 연결망 방법을 사용하여 social tie를 계산하는 방법이다(Mitchell, 1969; 김용학, 2011: 5; 박주형 외, 2015). 본 논문에서는 고등학교 tie, 대학교(학사) tie, 대학원(석사) tie 점수를 계산한 후 고교, 대학교, 대학원 각각의 tie 점수를 모두 더하여 총 tie 점수를 구하였다.⁴²⁾ 연결망 밀도를 이용한 학연 점수의 계산 방법을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 조사대상 정부 관리자인 고위공무원과 해당 관리자의 상급자인 장·차관과의 tie를 계산하는 것이므로 고위공무원 A가 조사대상 정부 관리자이고 A의 고교, 대학, 대학원과 장관 및 차관의 고교, 대학, 대학원 각각이 맺어질 수 있는 가능한 총 관계 수는 $6(=2 \times 3)$ 로 나타낼 수 있다. 즉 조사 대상 정부 관리자와 상급 관리자의 학교 수를 곱한 경우의 수로 분모를 하며, 실제 매칭된 학교는 분자가 된다. 예컨대, 조사 대상 정부 관리자와 장관과는 고교, 차관과는 대학원 동문이라면 tie점수는 $0.33(=2/6)$ 이 된다. 앞서와 같이 이때 학연 및 대통령(비서)실 근무 시점은 재정사업 평가연도와 연계하여 각 사건 발생 시기 전후를 비교하였으며, 해당 평가연도 이후에 취득한 사건은 분석에서 제외했다.

대통령(비서)실에서 근무한 정부 관리자의 경력 여부는 더미변수 형태로 분석 모형에 포함하였다. 본 논문에서는 정부 관리자의 경력 중 대통령(비서)실의 행정관, 선임행정관 직급은 정무적 업무에 노출될 가능성이 높기 때문에 정무적 경험 보유 여부를 판단하는 데 효과적일 것으로 보았다. 대통령(비서)실에 근무한 경험이 있으면 “1”, 그렇지 않으면 “0”인 더미변수를 사용했다.

42) 본 연구에서는 대부분의 조사대상자가 대학원(석사)를 마친 후 동일 대학원(박사)으로 진학하는 경우가 많았으며, 학위 취득 시점도 박사 과정의 경우 이미 고위공무원단에 진입한 경우가 많아 학위 취득을 통한 인적 네트워크 형성 효과는 제한적일 것이라고 판단하고 분석에 포함하지는 않았다.

3) 통제 변수

종속변수에 영향을 미칠 수 있는 제3의 요인을 통제하기 위해 조직적 요인(기관의 지위, 규모, 유형), 사업 요인(사업의 연령, 유형, 재원, 시행 연도)과 정부 관리자 요인(연령, 성별, 선발유형, 직위, 민간인 개방적 대상 여부)을 회귀모형에 함께 포함시켰다. 이들 변수는 선행연구에서 나타난 경험적 근거 또는 논리적 이유에 따라 분석결과에 영향을 미칠 수 있다고 판단하여 선정한 요인들이다.

본 연구에서는 조직 특성은 기관 지위의 경우에는 중앙행정기관의 장관급 위원회를 포함하는 부, 처, 청을 구별하여 각기 다른 수준으로 분류했다. 이러한 배경에는 조직에 부여된 행정권능 행사에 관한 법적 규율에 따라 중앙행정기관은 부, 처, 청, 위원회로 조직·설계되어 있으며, 소속기관의 정부 관리자는 타 중앙행정기관 간 조정 및 협업, 상위 기관의 예산 및 입법 지원, 사업의 정치적 지지 등을 받기 위해서 소속기관장의 국무회의 등 접근성에 따라 달라진다고 보았기 때문이다(김동욱, 2012: 35). 이러한 부, 처 및 청과 같은 기관 지위는 대규모 기관의 기능, 문화, 역사, 기관별 업무 특성에 기인한 측면이 있기 때문에 정부 관리자의 역량 요인에 의해 설명되지 않는 제3의 설명변수로 작용할 우려가 있다(Gilmour & Lewis, 2006a).

기관 규모는 조직이 보유한 인적자원의 총량이 우수한 정부 관리자를 선별하고 배치할 가능성이 높다는 측면에서 성과에 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대된다(Swanson & Holton, 2008: 104; Lee, 2009: 203). 본 논문에서는 각 기관 직원수에 로그값을 취한 후 분석 모형에 통제 변수로 포함하였다.

기관 유형은 해당 부서가 속한 기관이 중앙행정기관 직속 여부를 중심으로 판단했다. 정부조직법에서 정하는 “소속기관”, “특별지방행정기관”, “자문기관”, “부속기관” 등으로 분류되는 경우를 포함했다. 중앙행정기관의 실·국장과 같은 보조기관들과는 운영의 효율화와 서비스 제공 측면에서 구별되는 조직 운영상의 특징을 가지고 있다(박석희, 2010). 본

논문에서는 성과와의 관계에서도 차별성을 나타낼 것으로 보았다.

사업 연령은 주요 통제변수 중 하나로 사업기간이 길고 사업규모가 클수록 평가결과가 높아지는 현상을 지지한 선행연구의 결과를 반영했다(Gilmour & Lewis, 2006c; 하연섭, 2013; 장혜윤, 2016). 일반적으로 사업 시행기간이 길수록 사업을 둘러싼 이해관계자들의 정치적인 지지를 강하게 받으므로 사업의 성과는 높게 나타날 가능성이 있다(장혜윤 2016). 본 연구에서는 사업 연령 변수가 평균에 비해 표준편차가 높게 나타나는 현상을 감안하여 사업연령에 로그값을 취한 후 분석 모델에 포함했다.

사업유형은 가변수(dummy variable)로 측정하고 분석 모형에 포함시켜 영향력을 통제하였다. 특정 사업유형에 따라 재정사업 평가점수 등이 영향을 받을 수 있음은 여러 국내·외 연구에서 지지되었다. 예컨대, 국내연구들의 경우 직·간접사업으로 사업유형을 구분하며 간접사업이 이해관계자와 사업주체가 다양하여 복잡성이 높기 때문에 상대적으로 낮은 평가결과를 받게 됨을 밝히고 있다(방문규·윤기웅, 2006; 박노옥·원종학, 2012; 윤기웅·공동성, 2012; 하연섭, 2013; 장혜윤, 2016). 국외 실증분석 결과에서도 정부 직접 제공 사업은 민간 제공 사업에 비해 더 높은 PART 점수표와 관리점수표를 나타냈다(Frederickson, 2006). 다만 재정사업 평가점수 등 평가에 용이한 사업을 특정 관리자가 선별하여 맡는 경우에는 관리자 요인을 정확하게 파악할 수 없고, 이로 인해 왜곡된 결과가 나타날 수 있기 때문에 사업유형을 통제하는 것이 필요하다(Gilmour & Lewis, 2006c).

본 논문에서는 사업재원은 회계에 의한 구분을 의미하며 국회의 감시 정도와 사업예산의 변화가능성이 달라짐에 따라 성과 평가 결과가 달라질 수 있다고 보았다(전예원, 2018). 기금사업은 일반회계나 특별회계와는 달리 기금의 설치 요건이 매우 느슨하게 정의되어 있으며, 방만한 운영이 지적되기도 했다(김상현, 2006).

분석 대상 기간이 타 연구에 비해 상대적으로 장기 데이터에 해당되는 점과 대규모 분석 데이터를 활용한다는 점을 감안하여 사업 연도를 더미

변수로 만들어 분석모형에 포함했다. 예컨대, 사업 시기는 정부 형태에 따라 분류할 경우 국정과제를 다수 설정한 정부의 정책기조의 영향과 함께 제도의 적응한 시간적 효과를 함께 볼 수 있다는 이점이 있다(윤기웅 · 공동선, 2012; 장혜윤, 2016; 최현묵 · 김인, 2017). 한편, 예산 증가에 미치는 영향을 보다 정교하게 측정하기 위해서 전년도 예산증가율을 분석 모형에 포함했다. 우선 재정사업 자율평가 제도 하에서 좋지 못한 평가를 받은 사업은 차년도 예산에서 이를 반영하도록 의도하고 있다는 점을 고려해야 하며, 재정사업 자율평가 사업에서 당해 연도 예산절감 사업은 차년도 사업에도 이를 반영하도록 하는 구조를 가지고 있으므로 이러한 요인을 통제할 필요가 있었다.

본 연구에서는 중앙행정기관 관리자의 역량을 독립변수로 다루었지만, 정부 관리자의 여러 특성도 다음과 같은 이유에 의해 통제할 필요가 있었다. 관리자의 연령이 많을수록 조직성과에 대한 인식이 높아진다는 연구 결과(권경득, 2009)를 반영하여 본 논문에서도 통제변수로 포함하였다. 본 논문의 관리자의 연령은 평가연도에서 출생연도를 감하는 형태로 구성했다. 한편, 남녀 관리자의 개인성과, 즉 임금이나 승진에 있어서 남성 관리자가 여성 관리자보다 높다고 주장하는 연구가 다수 있다(이은형, 강현모, 방정혜, 정은경, 2012). 한편, 전문가 집단 중 여성 등 소수자가 보유한 지식, 기술이 이들에 대한 차별적 요인에 의해 고위공무원단에 포함되지 못한 경우가 있을 수 있는데(Gooden, 2018), 이 경우 이러한 장애요인을 극복하고 고위공무원이 된 여성의 성과 사업성과에 긍정적 영향을 미칠 수도 있다고 판단된다. 본 논문에서는 성별 특성에 따라 역량의 특징이 달라질 수 있는 가능성을 분석과정에서 통제할 필요가 있었으며, 여성은 “1”, 남성은 “0” 으로 코딩했다. 또한 직급 역시 성과와 긍정적 관계가 있다는 선행 연구 결과(권경득, 2009)를 반영하여 이로 인한 효과를 통제하기 위해서 실장은 “1”, 국장은 “0” 으로 코딩했다. 행정고시 출신 여부는 공무원으로 처음 임용될 당시 행정고시를 통했는지 아니면 기타 고시(기술 등), 7급 공채, 특별채용을 했는지를 나타낸다. 다만, 선행연구에서는 행정고시 출신자의 승진 등 조직 내

성공에 기여하는가에 대해서는 의견이 일치되어 있지 않아(하상목, 1994; 김홍로 · 안문석, 2004), 본 논문에서는 실증분석은 이러한 논의에 기여할 것으로 사료된다. 또한 민간인 출신 개방형 직위 임용 여부가 정부 성과에 미치는 영향은 학계는 물론 정부의 주요한 관심사였다. 정치적으로 관료제 외부에서 임용된 정부 관리자는 정부 부처와 같은 거대하고 복잡한 조직을 운영하는 데 필요한 관리적 기술이 상대적으로 부족한 것으로 알려져 있다(Lewis, 2007: 196; Peters, 2010: 205). 예컨대, 정부는 외부전문가 유치를 통해 행정의 전문성을 강화하고, 부처 간 인사교류를 활성화하며, 경쟁에 따른 공무원의 자질향상을 통해 정부의 생산성을 제고하고자 하며, 민간임용 및 이러한 개방성은 지속될 것으로 예상했다(인사혁신처, e-나라지표). 이에 본 논문에서도 민간인 출신의 개방형 직위 임용 여부를 통제 변수에 포함하였으며, 고위공무원 개방형 직위에 공직 경험이 없는 민간인이 임용된 경우 “1”, 그렇지 않은 경우 “0” 으로 코딩했다.

[표 3-1] 주요 변수의 측정방법

구분	변수	측정지표	측정방법
종속 변수	사업 성과	재정사업 평가점수	사업별 종합 평가 점수 총점
		재정사업 평가등급	보통 이상(매우 우수, 우수, 보통) : 1, 미 흡 이하(미흡, 매우 미흡): 0
	예산 증가	예산 증가율 (T+2)	[평가차차년도(T+2)예산액-평가년도(T) 예산액]/ 평가차년도(T+1)예산액
독립 변수	사고 역량	학력수준	학력별 더미변수 (학사, 석사, 박사)
		학·석사간 전공이동	전공별 더미변수 학사(사회과학 : 0, 기타 : 1) → 석사(사 회과학 :0, 기타: 1 또는 석사 미진학: 2)
	업무 역량	고위관리자 경력	고위공무원 배치 후 근무 연수
		고위공무원 부처이동	고위공무원 배치 후 부처 이동 여부
	관계 역량	학연	연결망 밀도 점수 (장·차관과의 고교, 대학, 대학원 일치 여부)
		대통령(비서)실 근무	대통령(비서)실 근무 경험이 있는 경우 1, 그렇지 않은 경우 0
통제 변수	사업적 요인	기관 지위	기관별 더미변수 부(장관급 위원회 포함), 처, 청(기준)
		기관 규모	각 기관 직원 수의 로그를 취한 값
		기관 유형	소속기관 등 : 1, 기타 : 0
		사업연령	사업연령(평가년도-시작연도)에 로그를 취한 값
		사업유형	직접사업(시설장비, 기타직접사업): 1 간접사업(SOC, 출연출자, 민간보조, 지자 체보조, 융자사업): 0
		사업재원	기금사업: 1, 회계사업(일반회계, 특별회 계): 0
		사업시행연도	각 평가연도 더미변수 (기준연도 2008년)
	정부 관리자 요인	연령	평가년도-출생년도
		성별	여성: 1, 남성: 0
		관리자 선발 유형 (행정고시 출신)	행정고시: 1, 기타: 0
		관리자 지위 (실장 여부)	실장: 1, 국장: 0
		민간인 출신 개방형 직위	민간인 출신 개방형 직위 대상자 : 1, 비 대상자: 0

3. 분석방법

본 논문의 성과에 해당하는 종속변수의 측정지표는 재정사업 평가점수 평가등급과 예산증가율이다. 이 중 재정사업 평가점수와 예산증가율은 종속변수가 연속형 변수이므로 다중회귀분석을 활용하여 결과를 추정하였다.

본 논문은 재정사업 평가등급은 이항변수(binary variable) 형태이므로 분석을 위해 로지스틱 모형을 구축하였다(미흡 이하 등급=0, 보통 이상 등급=1). 성과 평가가 인센티브 제도와 연계되는 경우 피평가자의 입장에서 좋은 평가를 받기 위한 기회주의적 행동이 발생할 우려가 있다(이원희, 2015). 재정사업 평가에서는 미흡 이하 판정을 받게 되면, 10%의 예산삭감을 예고하고 있는 상황에서 조직 구성원은 성과를 높이 기보다는 보통 이상 수준을 유지하는 목적에 보다 더 관심을 가진다는 것이다(최성락·박민정, 2008). 본 논문에서는 이러한 이론적 논의를 감안하여 재정 사업의 미흡 이하 등급 여부가 결과적으로 실질적인 사업 성과를 확인할 수 있는 타당성 있는 지표가 될 것이라 보았다.

한편 본 논문에 사용된 자료는 재정사업의 표본은 각 중앙행정기관에서 자율적으로 2008년부터 2015년까지는 성과관리 대상의 사업은 일정 규모 이상의 전체 재정사업을 대상으로 하며 매년 1/3을 추출했으므로, 평가대상기관에 의한 체계적인 추출 편의가 있었다고 볼 만한 사유를 찾아보기 힘들었다. 사업이 무작위로 선택되어졌다면, 사업이 언제 평가되었는가는 재정사업 평가점수에 영향을 미치지 않고 오직 독립 및 통제변수만 재정사업 평가점수에 영향을 미치게 된다(Lewis, 2008: 198).

재정사업 자율평가 대상 사업 수는 총 3,635개(중복 포함)이나, 연구개발 사업 191개를 제외한 3,468개(중복 포함)가 당초 본 논문의 모집단에 해당된다. 본 논문의 표본 구성 과정에서 1,012개(중복 포함)가 제외되어 2,456개(중복 포함)가 사용되었다. 표본이 구성된 이후에도 일부 변수별로 변수 측정에 필요한 정보가 누락되어 변수별로 최대 32개의 결측치가 발생하였다. 표본이 구성된 이후에도 일부 변수별로 변수

측정에 필요한 정보가 누락되어 변수별로 최대 32개의 결측치가 발생하였다. 설문조사의 경우 결측치의 30% 이하를 권고한다는 점과 (Amstrong & Overton, 1977), 설문조사에서 발생하는 편이에 비해 행정데이터의 편이에 대한 우려는 상대적으로 낮다는 점(Amstrong & Overton, 1977)을 고려할 필요가 있다. 본 논문은 객관적 성격의 문헌 자료를 채택하였으므로 적정한 표본 구성을 위해 발생한 편이는 체계적 혹은 설문조사 결측치에 의한 편이와는 다를 것으로 판단했다.

제 4 장 통계분석

제 1 절 기술통계

본 논문에 활용되는 종속변수, 독립변수와 통제변수의 기술통계 결과는 아래 [표 4-1]에 수록하였다. 종속변수에 해당하는 재정사업 평가점수 총점의 경우 평균 67.5점으로 나타났으며 최소값 23.5부터 최대값 104점까지의 분포를 나타냈다. 재정사업 평가등급은 미흡 등급 이하와 보통 등급 이상으로 구분했으며, 보통 이상 등급의 비중이 전체의 76% 정도 차지하는 것으로 나타났다. 예산 증가율의 평균은 사업당 0.04로 나타나 전년 대비 증가율은 소폭 상승하는 추세를 나타냈다.

독립변수에 해당하는 사고 역량을 측정하는 학력수준은 2.34로 나타나 대부분이 석사 이상 학위를 취득했음을 알 수 있다. 업무 역량을 측정하는 고위공무원 경력연수와 부처 간 이동 횟수는 각각 2.9년과 9%를 나타냈다. 관계 역량에 해당하는 학연 점수는 0.10으로 관리자 평균 1회 정도는 장관(처 및 청은 처장 및 청장으로 적용)과 차관의 고교, 대학, 대학원 중 한 곳과 일치된 학교를 다닌 것으로 나타났다. 그리고 역시 관계역량에 해당하는 전체의 25% 정도가 해당 사업을 맡기 전에 대통령(비서)실 근무한 경험이 있었다.

통제 변수 요인을 살펴보면 조직(기관)지위는 중앙행정기관을 장관급 기관과 처, 청 등 차관급 기관으로 구분하였는데 2.63으로 나타나 장관급 기관의 비중이 높게 나타났다. 기관 규모는 직원 수에 로그값을 취했는데 3.23으로 나타났다. 기관 유형은 해당 부서가 속한 기관이 중앙행정기관 직속 여부로 판단했다. 중앙행정기관의 직제 상 소속기관이거나 책임운영기관의 경우는 전체 사업의 1% 정도에 머무는 것으로 나타났다.

사업적 요인으로 사업연령은 평균 19.9년으로 나타났으나 아래 표에서는 로그를 취한 값 2.44로 나타나 있다. 사업유형을 직접사업과 간접사업으로 구분하여 분석한 결과 직접사업의 평균은 0.55로 전체 사업

중 직접사업의 비중이 약간 높은 것으로 나타났다. 사업재원은 기금 사업과 회계 사업(일반 및 특별)으로 구분되며, 0.31로 회계사업의 비중이 다수를 차지했다.

정부 관리자 요인을 살펴보면 관리자의 연령은 평균 51.5세였으며, 여성은 100명 당 5명 정도의 비중으로 남성 관리자가 다수를 차지하는 인적 구성을 나타냈다. 행정고시 출신자는 전체 고위공무원의 63%로 다수를 차지했다. 본 표본에서는 일부 실장급 고위공무원도 포함되어 있었는데, 주로 기획조정실 소관 업무 또는 과장급 부서장을 책임자로 하는 경우로 전체 대상자의 5% 정도를 차지했다.

다음 [표 4-2]는 보다 구체적으로 연도별로 제시된 주요 변수의 평균과 표준편차를 중심으로 제시하였다. 2015년에 비해 2008년이 평균 10점 이상 낮게 나타나므로 재정사업 평가점수가 상향평준화되는 경향을 발견할 수 있었다. 한편 예산증가는 뚜렷한 연도별 차이를 나타내지 않았다. 다음 표에서 나타난 바와 같이 여러 독립변수와 통제변수에서도 연도별 차이를 강하게 나타내는 변수는 발견되지 않았다.

본 논문의 분석시기인 2008년부터 2015년은 다음과 같은 특징이 있었다. 첫째, 재정사업 자율평가가 시범 운영 단계를 넘어서 법적, 제도적으로 안정화된 시기에 해당되어 보다 안정된 데이터 확보가 가능했다.⁴³⁾ 둘째, 이명박 정부 5년(2008~2012)과 박근혜 정부(2013~2015) 3년에 걸쳐 있으며, 이 시기 재정사업 자율평가가 노무현 정부에서 시도되었으나 비교적 큰 변화 없이 차기 정부로 이행되었다는 점은 안정적인 정부 성과의 평가 자료를 확보할 수 있음을 의미한다(윤기웅 · 공동선, 2012). 셋째, 고위공무원단 제도 시행 및 역량 평가가 2006년 7월에 최초로 시행된 시점과 근접해 있어 해당 시기의 재정사업 성과는 고위공무원의 성과로 분석가능하게 되었다.

43) 2005년에 미국 PART 제도를 벤치마킹한 재정사업 자율평가제도가 도입된 이후 1차 평가 주기(2005~2007)를 마치고, 2008년부터 2차 평가주기가 시작되었다. 재정사업 심층분석 제도 도입(2006)과 성과계획서 및 성과보고서 제출 제도(2009)의 도입으로 인해 2008년 이후에야 본격적인 재정사업 자율평가제도가 의도된 기능을 하게 되었다고 볼 수 있다(윤기웅, 공동선, 2012; 이태성, 2013: 179).

[표 4-1] 주요 변수의 기술통계

변수	Obs.	평균	표준편차	최소값	최대값
사업성과					
평가점수	2,456	67.45	12.38	23.5	104
평가등급	2,456	0.76	0.43	0	1
예산 증가					
증가율(T+2)	2,456	0.04	0.31	-1	1
사고 역량					
학력수준	2,420	2.34	0.70	1	3
업무 역량					
고위관리자 경력	2,424	2.92	2.72	0	13
고위공무원 부처간 이동	2,445	0.09	0.29	0	1
관계 역량					
학연	2,445	0.10	0.15	0	0.67
대통령(비서)실 출신	2,456	0.25	0.43	0	1
통제변수					
기관 지위	2,456	2.63	0.77	1	3
기관 규모	2,456	3.23	0.99	0.62	5.56
기관 유형 (소속기관 등)	2,456	0.01	0.30	0	1
사업 연령	2,412	2.44	1.06	0	4.20
사업 유형	2,454	0.55	0.50	0	1
사업 재원	2,456	0.31	0.46	0	1
관리자 연령	2,440	51.5	3.28	41	65
관리자 성별	2,439	0.05	0.22	0	1
관리자 선발 유형 (행정고시 출신)	2,349	0.63	0.48	0	1
관리자 지위 (실장 여부)	2,456	0.05	0.22	0	1
민간인 출신 개방형 직위	2,445	0.27	0.16	0	1

[표 4-2] 본 연구에서 사용된 변수 연도별 기술통계

변수명	연도별 평균 및 표준편차								
	2008 (n=173)	2009 (n=243)	2010 (n=255)	2011 (n=199)	2012 (n=354)	2013 (n=263)	2014 (n=276)	2015 (n=512)	총계 (n=2456)
재정사업 평가점수 (총점)	66.26 (10.86)	62.98 (8.59)	62.93 (10.53)	65.07 (10.72)	62.32 (11.26)	65.48 (10.01)	69.59 (11.97)	76.47 (12.97)	67.45 (12.38)
평가등급	0.80 (0.40)	0.77 (0.42)	0.65 (0.48)	0.67 (0.47)	0.62 (0.48)	0.76 (0.42)	0.89 (0.40)	0.90 (0.30)	0.10 (0.43)
예산 증가 (증가율)	0.09 (0.25)	0.06 (0.27)	0.01 (0.30)	0.05 (0.32)	0.01 (0.31)	0.05 (0.32)	0.07 (0.30)	0.02 (0.31)	0.04 (0.31)
학력수준	2.49 (0.63)	2.45 (0.70)	2.60 (0.66)	2.44 (0.67)	2.31 (0.32)	2.29 (0.70)	2.16 (0.73)	2.22 (0.71)	2.34 (0.70)
고 위 공 무 원 경력	2.32 (2.70)	2.29 (3.44)	3.37 (2.34)	3.19 (2.29)	2.49 (2.47)	3.19 (2.73)	3.41 (2.58)	2.80 (2.65)	2.92 (2.72)
고위공무원 부처간 이동	0.06 (0.23)	0.01 (0.11)	0.08 (0.027)	0.08 (0.27)	0.06 (0.24)	0.27 (0.44)	0.16 (0.37)	0.07 (0.25)	0.09 (0.29)
학연	0.10 (0.16)	0.10 (0.15)	0.05 (0.11)	0.12 (0.17)	0.12 (0.18)	0.12 (0.15)	0.09 (0.13)	0.09 (0.12)	0.10 (0.15)
대통령 (비서) 실 출신	0.33 (0.47)	0.37 (0.48)	0.26 (0.44)	0.16 (0.37)	0.25 (0.44)	0.33 (0.47)	0.22 (0.41)	0.15 (0.36)	0.25 (0.43)
기관 지위	2.41 (0.91)	2.50 (0.86)	2.54 (0.83)	2.49 (0.88)	2.74 (0.66)	2.69 (0.72)	2.69 (0.68)	2.62 (0.76)	2.63 (0.77)
기관 규모	3.27 (1.13)	3.15 (1.00)	2.94 (1.07)	2.70 (1.24)	3.60 (0.61)	3.71 (0.78)	3.27 (0.91)	3.10 (0.92)	3.23 (0.99)
기관 유형	0.8 (0.27)	0.92 (0.29)	0.11 (0.31)	0.09 (0.29)	0.10 (0.29)	0.07 (0.26)	0.13 (0.33)	0.10 (0.31)	0.63 (0.30)
사업 연령	2.25 (1.18)	2.24 (1.13)	2.24 (1.11)	2.23 (1.11)	2.32 (0.06)	2.50 (0.99)	2.68 (1.05)	2.66 (*0.93)	2.44 (1.06)
사업 유형	0.43 (0.50)	0.42 (0.49)	0.51 (0.50)	0.59 (0.49)	0.55 (0.50)	0.62 (0.49)	0.63 (0.48)	0.56 (0.50)	0.55 (0.50)
사업 재원	0.02 (0.13)	0.05 (0.23)	0.01 (0.11)	0.03 (0.16)	0.27 (0.45)	0.21 (0.41)	0.90 (0.30)	0.55 (0.50)	0.31 (0.46)
관리자 연령	51.10 (2.91)	51.40 (3.25)	51.38 (2.99)	51.44 (3.45)	51.16 (3.50)	51.51 (3.34)	52.13 (3.23)	51.59 (3.38)	51.51 (3.28)
관리자 성별	0 (0.0)	0.03 (0.17)	0.05 (0.22)	0.06 (0.23)	0.08 (0.27)	0.08 (0.27)	0.07 (0.25)	0.05 (0.22)	0.05 (0.22)
관리자 선발 유형	0.60 (0.49)	0.65 (0.48)	0.61 (0.49)	0.62 (0.49)	0.72 (0.45)	0.67 (0.47)	0.56 (0.49)	0.60 (0.49)	0.63 (0.48)
관리자 지위	0.22 (0.15)	0.01 (0.10)	0.32 (0.18)	0.03 (0.16)	0.08 (0.27)	0.06 (0.24)	0.05 (0.22)	0.07 (0.25)	0.05 (0.22)
민간인 출신 개방형 직위	0.28 (0.16)	0.07 (0.08)	0.04 (0.19)	0.09 (0.96)	0.06 (0.25)	0 (0.00)	0.05 (0.23)	0.01 (0.09)	0.03 (0.16)

주: 연도별 및 총계의 n은 전체 사업 수를 의미함.

다음으로 본 논문의 표본을 중심으로 관리자의 역량 특징을 보다 자세히 살펴봄과 동시에 이러한 국장급 관리자를 대상으로 한 표본 추출이 공무원총조사 상의 정부 행정 데이터와의 유사정도를 비교해 볼 필요가 있다. 앞서 [표 4-1] 기술통계에서 나타난 바와 같이 본 논문의 표본구성 상의 특성 상 중앙행정기관 정부 관리자 중 국장급 관리자가 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 이하에서는 이들 국장급 관리자의 역량 특성을 중심으로 서술하였음을 밝혀둔다.

독립변수 중 사고 역량 요인의 개괄적인 특성을 살펴보면 학력수준의 평균값은 2.34로 재정사업자율평가를 담당한 고위관리자 대부분의 석사 이상 소지자로 나타났다. 본 논문의 표본에는 국장급 관리자의 13%가 학사 학위를 취득했으며, 석사는 40%, 박사는 47.1%에 이르렀다. 이러한 분포는 공무원총조사(2013년 기준) 학사(13.6%), 석사(50.6%) 및 박사(35.9%)와 비교하여 유사한 구성비를 나타냄을 확인할 수 있었다. 앞서 제2장에서 살펴보았듯이 고위직 공무원의 높은 학위 취득 경향은 새로운 현상은 아니며, 대부분의 국가에서 공무원 다수가 학사 학위 취득자이며 그 중 절반 정도는 석사 이상의 학위를 취득했다고 한다(Peters, 2010:113).

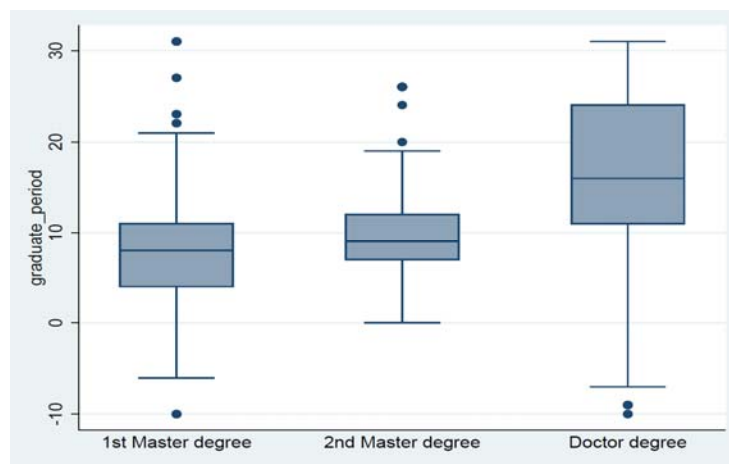
[표 4-3] 국장급 관리자 연도별 최종학력 현황

최종학력	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	합계
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
학사	7.2	12.0	9.0	9.6	9.8	13.6	21.2	15.9	13.0
석사	37.2	31.0	22.8	35.9	49.1	42.7	43.8	44.8	39.9
박사	55.6	57.0	68.2	54.5	41.1	43.7	35.0	39.3	47.1
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N=180)	(N=258)	(N=267)	(N=209)	(N=387)	(N=279)	(N=306)	(N=534)	(N=2,420)

주. 위 자료는 사업별 기준으로 작성된 것으로 한 국장이 여러 사업을 담당할 경우 해당 항목은 합산하여 제시됨

본 논문에서는 국장급 관리자의 입직 전후 학위별 취득 시점은 그림 [4-1]과 같다. 국장급 관리자의 석사 학위 취득 시점은 공직 입직 시점을 기준으로 첫 번째 학위는 7.9년, 두 번째 석사 학위 취득은 10.4년, 그리고 박사 학위 취득은 17.1년이였다. 일부 박사학위 취득자의 경우에는 취득 시점이 고위공무원 진입 전후 시기와 맞물려 있어서 학업과 업무 병행에 대한 우려가 있음은 본 논문의 표본을 통해서도 확인되었다.

[그림 4-1] 국장급 관리자 입직 전후 학위별 취득 시점



본 논문 표본의 국장급 관리자의 연도별 대학 전공 현황은 다음 [표 4-4]와 같다. 본 논문에서 채택한 한국교육개발원의 학과 분류 체제는 공무원총조사(2013년 기준)의 분류체제와 다소 차이가 있으므로 이를 감안하여 분석할 필요가 있다. 인문사회계·법정계·상경계와 같은 범 사회과학 계열의 고위공무원 대학 전공자의 비율이 다수를 차지하고 있으며, 76.4%(본 논문 표본에서는 사회과학 전공자 60.4%, 사회과학과 인문 분야를 합한 경우 68.8%)로 유사한 분포를 나타냄을 확인 할 수 있었다.

[표 4-4] 국장급 관리자 연도별 대학 전공 현황

전공		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	합계
		%	%	%	%	%	%	%	%	%
사회 과학	경영· 경제학	28.7	23.8	27.6	25.3	15.2	13.7	26.8	15.5	20.7
	법학	7.4	7.6	7.0	3.1	7.7	12.2	9.6	11.2	8.7
	행정학	26.4	30.2	29.2	31.0	38.7	29.6	31.9	28.7	31.0
인문		7.5	6.4	3.9	4.6	14.0	13.6	3.8	9.4	8.4
교육		5.2	6.0	6.2	4.6	6.9	6.4	4.1	3.2	5.2
공학		12.1	12.4	9.7	12.4	8.8	17.0	12.4	19.4	13.6
자연		9.8	10.4	15.6	16.0	6.0	3.0	6.5	9.6	9.2
의약		1.7	3.2	0.8	3.1	2.7	4.5	4.8	3.0	3.1
기타		1.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
		(N=173)	(N=249)	(N=257)	(N=194)	(N=364)	(N=264)	(N=291)	(N=499)	(N=2,291)

주. 위 자료는 사업별 기준으로 작성된 것으로 한 국장이 여러 사업을 담당한 경우 해당 항목은 합산하여 제시됨

다음으로 국장급 관리자의 연도별 대학원(석사) 전공 현황은 다음 [표 4-5]와 같다. 학사 전공과 비교하면 석사 전공의 경우에는 보다 사회과학은 전체의 71.9%를 차지했으며, 특히 행정학 전공자의 비중이 전체의 54.8%로 학사 전공과 비교하면 23.8%p 가파르게 증가했음을 확인할 수 있다. 앞서 학사 전공과 달리 공무원총조사에서는 석사 전공 현황을 제공하지 않으므로 비교는 어렵지만 국장급 관리자의 사회과학 또는 행정학 선호 현상을 본 논문의 표본을 통해 어느 정도 확인할 수 있다. 이러한 현상은 전공 이동의 방향과 범위가 국가마다 상이하다는 점과 국가적 전통에 따라 강조되는 사고 역량 형성의 특징을 감안하면(Peters, 2010:116),⁴⁴⁾ 한국 고위공무원의 석사학위로 행정학을 선호하는 현상은

44) Peters(2010:116)의 연구에서는 고위공무원의 전공 선택 흐름을 3가지로 구분하고 있다. 첫째, 영국에서 인문학 교육을 중시하는 흐름으로 일반관리자 양성 전통과 깊은 관련을 맺고 있다. 둘째, 독일, 오스트리아, 스웨덴에서 주로 발견되는 흐름으로 법적 훈련에 초점을 맞추고 있다. 또한 엔지니어링, 의약, 교육학위와 같은 전문가 수준의 학위 또는 자격을 갖추도록 장려하고 있다. 셋째, 미국과 개도국에서 전형적으로 나타나는 흐름으로 상대적으로 자연과학(엔지니어링 포함) 전공 비중이 높으며, 일반관리자가 아닌 전

독일과 같이 법적 훈련에 유사한 측면을 제공한다고 볼 수도 있다. 그러나 여전히 사회과학 분야 특히 행정학이 제공하는 어떠한 측면이 이들로 하여금 시간과 비용을 투자하게 만들었는지를 후속 연구를 통해 밝힐 필요가 있다. 정부 성과와 관련해서 이러한 사회과학 또는 행정학이 가지고 있는 사고역량으로서 가치를 확인하는 것은 본 논문의 관심사이기도 하다.

[표 4-5] 국장급 관리자 연도별 대학원(석사) 전공 현황

전공	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	합계
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
경영·경제학	20.1	16.4	16.7	7.6	7.2	7.3	21.7	11.8	13.1
사회과학	2.5	5.6	3.8	0.0	7.5	2.6	3.4	4.1	4.0
행정학	54.2	50.7	53.3	56.7	60.7	58.1	49.3	52.9	54.8
인문	0.6	1.4	1.3	0.0	2.1	0.4	0.9	3.1	1.5
교육	4.3	6.1	1.7	2.7	0.9	7.8	3.0	2.4	3.3
공학	10.4	6.6	5.8	13.0	7.4	12.1	6.4	8.6	8.5
자연	4.9	8.0	15.4	14.6	5.4	3.9	6.8	13.5	9.3
의약	3.0	5.2	0.8	4.3	7.4	6.9	7.2	3.6	4.9
예체능	0.0	0.0	1.3	1.1	1.5	0.9	1.3	0.0	0.7
기타	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N=164)	(N=213)	(N=240)	(N=185)	(N=336)	(N=232)	(N=235)	(N=423)	(N=2,028)

주. 위 자료는 사업별 기준으로 작성된 것으로 한 국장이 여러 사업을 담당한 경우 해당 항목은 합산하여 제시됨

문화된 분야로 초점을 맞추고 있다.

다음으로 업무 역량 측면을 살펴보면 본 논문의 표본에서는 국장급 관리자는 평균 2.9년을 근무했으며 최소 1년 미만부터 최대 16년까지의 분포를 나타냈다. 이중 2년 미만 근무자는 37.3%, 2년 이상 4년 미만 근무자는 24.3%를 나타냈는데, 공무원총조사(2013년 기준) 결과와 비교하면, 2년 미만 35.1%, 2년 이상 4년 미만 30.0%와 유사한 분포를 나타냈음을 확인할 수 있다. 정무직 관리자 입장에서는 높은 성과를 낼 수 있는 우수한 업무 역량을 갖춘 관리자로 하여금 비교적 이른 시기에 발탁하여 장기 근무를 할 수 있도록 하는 것이 합리적일 것이다. 그러나 현행 운영 현황을 살펴보면 비교적 현 계급 재직연수가 상대적으로 적고 평균적으로 4년 내외의 동질적인 재직기간을 가진 부서장에 의해서 사업이 운영되는 구조 하에서는 장·차관 등 정무직 공무원에 의한 성과에 기초한 인사 운영에 상당한 제약이 발생할 것으로 예상된다.

[표 4-6] 국장급 관리자의 연도별 현 계급 재직연수

재직기간	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	합계
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
2년 미만	46.4	47.5	22.5	25.2	46.5	34.8	28.4	41.2	37.3
2 ~ 4년	28.2	28.8	30.6	28.5	22.3	24.4	20.6	19.9	24.3
4 ~ 6년	17.1	14.0	28.3	35.0	18.2	24.0	31.0	19.1	22.7
6 ~ 8년	4.4	4.7	12.0	6.5	11.0	9.7	10.6	14.4	10.1
8년 이상	3.9	5.1	6.6	4.7	2.0	7.2	9.4	5.4	5.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N=181)	(N=257)	(N=258)	(N=214)	(N=391)	(N=279)	(N=310)	(N=534)	(N=2,424)

주. 위 자료는 사업별 기준으로 작성된 것으로 한 국장이 여러 사업을 담당할 경우 해당 항목은 합산하여 제시됨

본 논문의 표본에서는 국장급 관리자의 고위공무원단 내에서 9%가 부처이동을 경험했으며, 91%는 부처를 이동하지 않았다. 공무원총조사(2013년 기준)에서 부처 간 이동 경험이 있다고 응답한 인원 27.2%보다 표본에서 나타난 수치보다 많지만, 이는 표본의 대표성 문제라기보다는 데이터 수집상의 방법에 따른 차이로 판단된다. 즉 공무원 총조사

에서는 부처 간 이동을 ‘기관 간 전보’라 함은 중앙행정기관 및 이에 준하는 기관 ‘단위와’ 지방자치단체, 광역교육자치 단체 ‘간 전보를 말하는 것으로 파악했다. 하지만 본 논문에서는 중앙행정기관 간의 전보 여부만을 포함했으며, 타 기관의 파견은 포함하지 않았기 때문에 다소 과소 추정된 것으로 판단된다.

국장급 관리자의 학연 형성 현황은 다음 [표 4-7]과 같이 국장급 관리자의 다수인 61.3%가 자신의 출신학교가 장·차관의 고교, 대학 및 대학원과 일치하지 않는 것으로 나타났다. 본 논문에서는 학연이 전통적으로 중시되어 온 관계 역량에 해당된다는 점에 주목하여 이러한 관계 역량이 성과에 어떠한 영향을 미치는 가를 확인하고자 했다. 선행연구에서는 성과와 관련하여서는 승진 등 특정 주제를 제외하면 아직 별다른 실증 연구 결과물을 내놓지 못하고 있다(김홍로, 안문석, 2004).

[표 4-7] 국장급 관리자의 학연 형성 현황

재직기간	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	합계
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
0회	61.9	64.0	74.1	55.6	58.9	53.8	60.6	61.5	61.3
1회	23.2	17.0	20.1	24.3	24.4	24.4	28.8	25.0	23.8
2회	8.8	15.8	4.7	11.7	5.7	18.6	6.7	13.1	10.6
3회	3.9	0.4	0.4	6.1	8.5	1.1	3.2	0.2	2.8
4회 이상	2.2	2.8	0.7	2.3	2.6	2.2	0.6	0.2	1.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(N=181) (N=253) (N=274) (N=214) (N=389) (N=279) (N=312) (N=543) (N=2,445)

주. 위 자료는 사업별 기준으로 작성된 것으로 한 국장이 여러 사업을 담당한 경우 해당 항목은 합산하여 제시됨

또 다른 관계 역량의 하나인 대통령(비서)실 근무 경험은 다음 [표 4-8]에 정리되어 있다. 대통령(비서)실 근무는 고위공무원단에 선발되기 전 행정관으로서 대통령(비서)실에 파견되는 것과 고위공무원으로서 선임행정관으로 근무하는 방법이 있다. 이외에 대통령직 인수위 또는 여러 직속위원회에 파견 근무하는 형태도 있다⁴⁵⁾. 고위공무원 중 전체의 25.5%가 대통령(비서)실에 근무한 것으로 나타났으며, 행정관이 15.6%

로 가장 비중이 높고, 그 다음 선임행정관 8.6%, 기타 1.3%의 순으로 나타났다. 앞서 관계 역량의 하나로 살펴본 학연이 주로 공직 입직 이전에 형성되며, 귀속적인 특징을 나타내는 점을 고려한다면 대통령(비서)실 근무는 보다 후천적이며 수평적인 형태로 관계 역량을 형성할 수 있다는 점을 차이로 볼 수 있다. 대통령(비서)실 근무 경험을 토대로 정무직 공무원 및 여러 부처 관계자와 교류를 통해 관계 역량을 형성한 정부관리자는 성과 달성에 보다 유리할 것으로 판단된다.

[표 4-8] 국장급 관리자의 대통령(비서)실 근무 경험

재직기간	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	합계
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
행정관	24.9	21.8	13.5	13.5	17.1	22.2	12.5	8.6	15.6
선임행정관	3.9	13.2	9.9	3.3	10.5	11.5	8.3	7.0	8.6
기타 (인수위, 직속위원회 등)	5.0	3.5	2.6	0.0	1.0	0.7	0.0	0.0	1.3
해당 없음	66.3	61.5	74.1	83.3	71.4	65.6	79.2	84.4	74.5
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(N=181)	(N=259)	(N=275)	(N=215)	(N=391)	(N=279)	(N=312)	(N=544)	(N=2,456)

주 1. 위 자료는 사업별 기준으로 작성된 것으로 한 국장이 여러 사업을 담당한 경우 해당 항목은 합산하여 제시됨

주 2. 한 사람이 2회 이상 대통령(비서)실 근무경험이 있는 경우 가장 상위 직급 경력만을 포함함

다음의 [표 4-9]는 재정사업자율평가 결과의 영향요인을 분석하기에 앞서 변수별 상관관계를 나타낸 것이다. 독립변수 중 정부 관리자의 학력 전공 이동은 상관관계를 분석하기에 적절하지 않은 관계로 상관관계 표에서는 제시하지 않았다. 분석결과, 전반적으로 변수간 상관관계가 -0.3에서 +0.3의 범위 안에 들어가는 것으로 나타나 변수 간 상관관계가 낮으며, 다중공선성에는 문제가 되지 않는 것으로 판단된다.

45) 대통령(비서)실은 대통령 비서실과 대통령 경호실, 국가안보실로 나뉜다. 청와대 업무 현황 자료에 따르면 420명 규모의 직원이 일한다. 장·차관급인 정무직(수석비서관)이 12명, 고위공무원(1~2급 비서관)이 79여명, 행정관(3~5)급이 197여 명에 달하고 행정요원과 기능직(6~9급) 152명이 실무를 뒷받침하는 구조로 되어 있다(대통령비서실 직제, 공무원 정원표, 2018.8.1.).

[표 4-9] 주요 변수 상관관계 분석표

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1 재정사업 평가점수	1.00																	
2 예산 증가	.08	1.00																
3 학력수준	-.11	-.03	1.00															
4 경력	.02	.02	-.01	1.00														
5 부처간 이동	.02	.02	-.07	-.08	1.00													
6 학연	-.03	-.03	.07	-.02	-.04	1.00												
7 대통령(비서)실 신	-.03	.04	.09	.02	.01	.10	1.00											
8 기관 지위	-.13	-.04	.03	.03	-.04	.13	.13	1.00										
9 기관 규모	.00	-.04	.03	-.19	.09	.12	.02	.12	1.00									
10 기관 유형	.04	.02	.02	-.02	.04	-.09	-.09	-.05	.05	1.00								
11 사업 연령	.10	.05	-.13	.05	.07	-.07	-.10	-.06	-.01	.09	1.00							
12 사업 유형	.05	.03	-.09	.06	.02	-.10	-.14	-.16	-.07	.25	.14	1.00						
13 사업 재원	.21	.00	-.16	.11	.03	-.02	-.07	.06	-.01	.03	.04	-.02	1.00					
14 관리자 연령	.04	-.02	.01	.09	.06	-.13	-.11	-.03	-.01	.20	.06	.15	.01	1.00				
15 관리자 성별	.00	.03	.05	-.03	.06	-.06	-.10	.03	.01	.11	.01	.01	.05	-.07	1.00			
16 관리자 선발 유형	-.05	.01	-.02	.00	-.07	.13	.20	.20	.02	-.18	-.07	-.17	.01	-.36	-.08	1.00		
17 관리자 지위	.01	.01	.09	.06	-.03	.09	.02	.11	.06	-.07	.01	.05	.00	.16	-.04	.00	1.00	
18 민간인 출신 직위	.00	-.02	-.01	-.09	-.05	.07	-.03	.00	.04	.00	-.01	.05	.04	-.01	.00	-.01	.08	1.00

제 2 절 회귀분석

1. 사업 성과에 미치는 영향 분석

1) 사업성과 점수 회귀분석

본 논문에서는 재정사업 성과를 종속변수로 하였는데, 먼저 재정사업 평가점수를 측정지표로 한 추정결과는 아래 [표 4-10]과 같다. 독립변수에 해당하는 관리자의 역량은 재정 사업 담당자 중 6개월 이상자를 대상으로 한정하였으며, 이들 정부 관리자의 사고, 업무 및 관계 역량 변수들을 분석 모형에 포함했다. 주요 독립 변수의 종속변수에 대한 효과를 세밀하게 파악하기 위해서 먼저 [표 4-10]에서는 변수의 포함 여부를 달리했으며, 다음 [표 4-11]에서는 사고 역량 변수에 관한 행정학 여부 및 학·석사 간 전공일치 여부를 새로이 측정지표를 분석모형에 포함하여 분석했다.

먼저 모델 1에서는 선행연구에서 자주 다루어온 정부 관리자의 학력수준, 재직기간과 학연과 같은 측정지표에 대한 결과 값은 [표 4-10]의 모델 1에 제시되어 있다. 학력수준 중 학사에서 석사로의 이동과 학연은 가설이 예상한 방향과 같이 모두 정(+)의 관계를 나타냈지만, 통계적으로 유의하지 않았다.

다음 모델 2에서는 모델 1 변수에서 제시된 기존 독립 변수 외에 사고 역량 변수에서는 학·석사 간 전공이동, 업무 역량 변수에서는 고위공무원의 부처이동, 그리고 관계 역량 변수에서는 대통령(비서)실 근무 변수가 측정지표로 새로이 추가되었다.

먼저 사고 역량 변수에 해당하는 학력수준은 앞선 모델 1과 달리 학·석사 간 전공이동 측정지표는 석사와 박사 학위 측정척도 모두에서 연구가설과 달리 성과에 대하여 부(-)의 방향을 나타냈으나, 통계적으로 유의미하지 않았다.

또 다른 사고 역량 변수에 해당하는 학·석사간 전공이동 변수는 재정사업 평가점수에 정(+)의 관계를 나타냈으며, 통계적으로도 유의미한 영향

을 미쳤다. 연구가설의 내용처럼 학·석사 간 전공이동 변수는 사고 역량 요인 중 수평적 이동 관점에서 파악될 수 있다. 사회과학을 학사 전공으로 이수하고 기타 전공을 석사 전공으로 이수한 그룹(사회과학<학사> → 기타<석사>)은 추정계수가 -4.0으로 나왔다. 분석 모형에서 기준으로 제공된 사회과학을 학사 전공으로 이수하고 사회과학을 석사 전공으로 이수한 범주그룹(사회과학<학사> → 사회과학<석사>)에 비해 다른 조건이 서로 같을 경우에 평균적으로 재정사업 평가점수가 4.0점 낮다고 할 수 있다. 또한 기타 전공을 학사 전공으로 하고 사회과학 전공을 석사 전공으로 한 그룹(기타<학사> → 사회과학<석사>)은 기타 전공을 학사 전공으로 했으나 사회과학을 석사 전공으로 한 그룹(기타<학사> → 기타<석사>)에 비해 동일한 조건에서 1.7점 높게 나타났다.

업무 역량 변수는 모델 2에서는 기존 모델 1의 고위공무원 재직기간 측정 지표에 더하여 고위공무원의 부처이동 여부를 측정지표로 새로이 분석모형에 포함하였다. 그러나 고위공무원 재직기간의 경우 가설의 예상과 달리 관리자의 업무 역량에 해당하는 고위공무원의 재직기간은 부(-)의 방향으로 나타났다. 이러한 결과는 부서장으로 근무하는 초기에 비해 후기로 갈수록 성과가 낮게 나타남을 의미한다. 다만, 재직기간²의 추정계수가 양수로 나타나 U자형 관계가 나타났지만, 측정 계수 값이 아주 작으며, 통계적으로도 유의하지는 않아 큰 의미는 없는 것으로 판단된다. 이러한 배경에는 고위공무원 중 국장급 부서장에 재직하는 평균 기간이 4년 정도로 한정되어 있으며, 일정기간 후 퇴직 또는 상급 직위인 실장으로 승진 이동함에 따른 것으로 재직기간 효과는 직위 효과와 맞물려 상쇄되는 효과도 영향을 미쳤을 것으로 생각된다. 이러한 맥락에서 부분적으로는 통제변수에 포함된 실장 직위 여부는 통계적으로 유의하지는 않았지만 측정 계수 값이 각 모델에서 0.9점으로 정(+)의 방향을 나타냈다는 점을 고려할 필요가 있어 보인다(모델 2 기준).

업무 역량의 또 다른 측정지표인 고위공무원의 부처이동은 재정사업 평가점수와 통계적으로 유의미하지는 않았으나 가설이 설정한 방향대로 부(-)의 효과를 나타냈다.

관계 역량을 살펴보면 모델 1과 모델 2에서 학연은 성과와의 관계에 있어서는 모두 정(+)의 방향으로 효과가 나타났으나, 통계적으로 유의하지 않았다. 관계 역량의 또 다른 측정지표인 대통령(비서)실 근무여부는 가설이 예측한 동일한 방향으로 정(+)의 효과가 나타났으며 1% 유의수준에서는 통계적으로 재정사업 평가점수와 유의미한 것으로 나타났다. 즉 다른 조건이 동일하다면, 대통령(비서)실 근무 경험한 정부 관리자는 재정사업 평가점수를 1.9점 높게 받는 것으로 볼 수 있다. 다만 대통령(비서)실 근무는 관계 역량이기도 하면서 업무 역량의 측정지표인 고위공무원 부처이동과 유사한 형태로 볼 수도 있어 이에 대한 별도의 비교분석이 필요했다. 모델 3은 모델 2와 비교하여 다른 변수는 동일하게 유지하면서 대통령(비서)실 근무여부 만을 제외하였는데 고위공무원의 부처이동에 0.2점 감소하는데 영향을 미치는 것으로 나타나 이에 대해 특별한 의미를 부여할 만한 수준은 아니었다.

통제변수 중 조직 요인에 해당하는 기관지위, 기관규모는 통계적으로 유의미한 정(+)의 관계로 나왔다. 사업 요인에 해당하는 사업연령과 사업재원(기금사업)은 재정사업 평가점수와 통계적으로 유의미한 정(+)의 관계가 있었으며, 사업연도도 통계적으로 유의하게 나왔다. 한편 관리자 요인으로 연령, 성별, 관리자 선발 유형, 관리자 지위, 민간인 출신의 개방형 직위 임용 변수는 사업성과에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

[표 4-10] 사업성과(평가점수)에 대한 회귀 분석결과(1)

변수		Model 1	Model 2	Model 3
사고 역량	학력수준	0.906	-14.42	-14.10
	석사	(0.78)	(11.11)	(11.14)
	박사	-0.567	-15.58	-15.24
		(0.77)	(11.10)	(11.13)
	학·석사간 전공이동			
	사회과학(학사) → 기타(석사)		-3.964***	-3.984***
			(1.37)	(1.38)
	사회과학(학사)→ 석사 미진학		-15.16	-15.03
			(11.13)	(11.16)
	기타(학사) → 사회과학(석사)		0.823	0.709
업무 역량			(0.73)	(0.73)
	기타(학사) → 기타(석사)		-0.869	-1.007
			(0.86)	(0.86)
	기타(학사) → 석사 미진학		-15.91	-15.87
			(11.18)	(11.21)
	고위공무원 재직기간	-0.123	-0.230	-0.186
		(0.22)	(0.23)	(0.23)
	재직기간^2	0.021	0.029	0.025
		(0.02)	(0.02)	(0.02)
	고위공무원 부처이동 여부		-0.593	-0.476
관계 역량			(0.86)	(0.86)
	학연	0.609	0.153	0.387
		(1.61)	(1.65)	(1.65)
통제변수	대통령(비서)실 근무 여부		1.921***	
			(0.56)	
	기관 지위	1.757	2.597	2.697
	처	(1.76)	(1.99)	(2.00)
	부	-4.572***	-4.713***	-4.483***
		(0.66)	(0.70)	(0.69)
	기관 규모	0.594**	0.564**	0.548**
		(0.26)	(0.27)	(0.27)
	기관 유형(소속기관 등)	0.829	0.731	0.685
		(0.86)	(0.87)	(0.87)
	사업 연령	0.860***	0.985***	0.957***
		(0.22)	(0.23)	(0.23)
	사업유형(직접사업)	-0.304	0.0288	-0.102
		(0.50)	(0.51)	(0.51)
	사업 재원(기금사업)	1.930***	2.066***	2.021***
		(0.65)	(0.66)	(0.66)
	관리자 연령	0.0328	0.0361	0.0233
		(0.08)	(0.08)	(0.08)
	관리자 여성	-0.407	0.176	-0.165
		(1.06)	(1.07)	(1.06)
	관리자 선발 유형(행정고시 출신)	-0.200	-0.736	-0.606
		(0.54)	(0.72)	(0.72)
	관리자 지위(실장 여부)	0.674	0.937	1.012
		(1.10)	(1.11)	(1.12)
	민간인 출신 개방형 직위	1.687	0.985	0.887
		(1.46)	(1.52)	(1.52)
Constant		63.47***	78.06***	78.96***
		(4.50)	(12.01)	(12.04)
Observations		2,264	2,159	2,159
R-squared		0.214	0.221	0.217

주 1: Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

주 2 : 통제변수에 사업연도 더미변수 포함한 결과임

다음 [표 4-11]은 사고 역량에 해당하는 측정지표를 다양한 형태로 분석 모형에 포함하여 각각의 효과를 검증해보고자 하였다. 모델 1에서는 앞선 [표 4-10]에서 사회과학 분야 전공 여부 대신 행정학 전공 여부 측정지표를 대상으로 보다 구체화했다. 분석결과 앞선 분석결과에 비해 계수 값과 유의도 모두 다소 낮아졌으나 대체로 효과의 방향은 유사했음을 확인할 수 있다. 기준 집단인 학사 단계에서 행정학을 전공으로 선택한 후 석사 단계에서도 행정학을 선택한 경우에는 비교집단인 학사 단계에서 행정학 전공을 선택한 후 석사 단계에서 기타 전공을 선택한 경우보다 사업성고가 높게 나타났다. 이러한 결과는 학사 단계에서 행정학 전공을 선택한 이들은 결국 대부분 행정고시와 같은 국가공무원 시험을 통해 공직에 입직하게 되므로 국가공무원 시험 과목을 가르치는 행정학 전공과 유사 전공을 선택한 집단과의 차별성이 크지 않다는 점을 감안할 필요가 있음을 나타낸다. 대부분 공직 입직 이후 선택하는 석사 단계의 행정학 전공 여부는 해당 공무원이 사고 역량을 증진하기 위한 수단으로 학력수준을 높일 뿐만 아니라 업무와 관련성이 높은 전공을 선택하는 과정에서 선호가 반영된 것으로 볼 수 있다.

한편 모델 2에서는 사고 역량 측정지표로 단순히 학사 전공과 석사 전공의 일치 여부만을 놓고 분석 모형에 포함했다. 동일 전공이 사고 역량의 숙련정도를 높이는 순기능을 할 것으로 예상하여 학사와 석사 모두 동일 전공을 택한 집단이 그렇지 않은 집단보다 높은 성과를 나타낼 것으로 보았다. 다만 분석결과는 통계적으로 유의하지는 않았으나, 정(+)의 관계를 나타냈다. 한편, 10% 유의수준에서 학력수준 측정지표 중 석사 학위 취득한 집단이 학사 또는 박사 그룹에 비하여 상대적으로 높은 성과를 나타냈다. 이밖에 사고역량과 함께 본 논문의 독립변수에 해당하는 업무 역량과 관계 역량 및 통제변수의 각 측정지표들도 앞선 [표 4-10]에서 나타난 분석결과와 큰 차이점을 나타내지는 않았다.

[표 4-11] 사업성과(평가점수)에 대한 회귀 분석결과(2)

변수		Model 1	Model 2
사고 역량	학력수준		
	석사	-14.71 (11.15)	2.366* (1.31)
	박사	-16.18 (11.14)	0.963 (1.34)
	학·석사간 전공이동		
	행정학(학사) → 기타(석사)	-0.785 (0.913)	
	행정학(학사) → 석사 미진학	-13.46 (11.17)	
	기타(학사) → 행정학(석사)	1.152* (0.69)	
	기타(학사) → 기타(석사)	0.805 (0.75)	
	기타(학사) → 석사 미진학	-16.24 (11.16)	
	학·석사 전공일치 여부		0.925 (0.58)
업무 역량	고위공무원 재직기간	-0.218 (0.22)	-0.207 (0.22)
	재직기간^2	0.031 (0.02)	0.027 (0.02)
	고위공무원 부처이동 여부	-0.532 (0.83)	-0.575 (0.87)
관계 역량	학연	-0.331 (1.65)	0.688 (1.63)
	대통령(비서)실 근무 여부	1.748*** (0.55)	1.950*** (0.56)
통제변수	기관 지위		
	처	1.411 (1.79)	2.641 (1.99)
	부	-4.565*** (0.67)	-4.582*** (0.69)
	기관 규모	0.516** (0.26)	0.662** (0.27)
	기관 유형(소속기관 등)	0.981 (0.86)	0.761 (0.87)
	사업 연령	0.906*** (0.22)	0.988*** (0.23)
	사업유형(직접사업)	-0.091 (0.50)	-0.076 (0.51)
	사업 채원(기금사업)	2.033*** (0.64)	2.154*** (0.66)
	관리자 연령	0.0440 (0.08)	0.0398 (0.08)
	관리자 여성	-0.015 (1.06)	-0.099 (1.07)
	관리자 선발 유형(행정고시 출신)	-0.0813 (0.57)	-0.612 (0.55)
	관리자 지위(실장 여부)	0.668 (1.10)	1.015 (1.11)
	민간인 출신 개방형 직위	1.716 (1.47)	1.283 (1.50)
Constant		77.42*** (11.98)	60.74*** (4.71)
Observations		2,264	2,155
R-squared		0.222	0.217

주 1: Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

주 2 : 통제변수에 사업연도 더미변수 포함한 결과임

2) 사업성과 등급 로지스틱 분석

사업성과의 또 다른 측정지표로 사업성과 등급이 있으며, 본 논문에서는 미흡 이하 등급을 받은 재정사업을 대상으로 로지스틱 회귀분석을 실시했다. 재정사업 평가결과 미흡 이하 등급을 받게 되면, 향후 예산 배정에서 원칙적으로 10% 삭감을 받게 되므로 해당 부서장은 사실상 징벌적 효과가 발생하게 된다. 이러한 이유로 인해 정부 관리자는 재정사업의 점수 자체보다는 재정사업의 미흡 이하 등급 여부에 보다 민감하게 반응할 수 있다. 또 부처 간 혹은 시기에 따라 달라지는 점수 편차 상대적인 비교가 가능하다는 분석상의 이점이 있다. 종속변수인 사업성과를 평가등급으로 놓고 고위공무원의 각 역량 변수를 독립변수로 분석한 결과는 [표 4-12]와 같다. 로지스틱 회귀분석의 계수를 해석하는 방법은 여러 가지 있으나, 여기서는 오즈의 퍼센트(odds percent) 변화를 중심으로 살펴보았다(Long, 1997: 62-82; 고길곤 · 박치성 2010에서 재인용). 즉, 회귀계수에 지수를 취한 값에 1을 뺀 후 100을 곱하면 해당 독립 변수의 단위변화가 초래하는 사업성과의 변화를 파악해 볼 수 있다.

먼저 연구가설 1에서는 정부 관리자의 사고 역량 변수는 평가등급에 영향을 미칠 것으로 판단했다. 분석결과 학력수준에 대해서는 가설이 예측한 방향과 달리 부(-)의 관계를 나타냈으나, 통계적으로 유의하지는 않게 나타났다. 이는 앞서 사업성과 변수의 평가점수 측정지표를 통해 분석한 내용과 같이 학력수준 자체의 효과가 고위공무원 집단의 학력수준의 상향평준화된 구조에서는 발생하기 힘든 구조에 있었음을 추론해 볼 수 있다.

다음으로 정부 관리자의 사고 역량 변수의 또 다른 측정지표인 학·석사 간 전공이동은 가설이 설정한 방향과 같게 나타났으며 5% 유의수준에서 통계적으로도 유의한 결과를 나타냈다. 즉 사회과학 학사에서 사회과학 석사로 전공 일치된 정부 관리자는 그렇지 않은 경우에 비해서 보통 이상 등급을 받을 확률이 47.5% 증가하는 것으로 나타났다. 기타 학

사 전공에서 사회과학 석사로 전공 이동한 정부 관리자는 그렇지 않은 기타 학사 전공을 선택한 정부 관리자보다 보통 이상 등급을 받을 확률이 17.3% 증가하는 것으로 나타났다.

다음, 연구가설 2에서 정부 관리자의 업무 역량 변수를 살펴보면 정부 관리자의 재직기간이 증가함에 따라 사업성과는 낮아졌으나 시간이 지남에 따라 다시 성과가 높아지는 U자형 현상이 나타났으며 통계적으로도 유의했다. 평균적으로 현재 직장에서의 근무기간이 4.7년이 되는 지점까지는 성과가 지속적으로 감소하다가, 4.7년을 넘어서면 오히려 성과가 증가하는 것으로 나타났다.

고위공무원단에서 부처 이동을 한 정부 관리자는 그렇지 않은 정부 관리자에 비해 30.0% 정도 낮게 보통 이상 등급을 받을 확률을 낮추는 것으로 나타났다. 즉 고위공무원이 같은 부서에서 업무 전문성을 쌓아 사업성과의 측정지표인 재정사업 평가등급을 높게 받는데 유리하게 작용한 것으로 볼 수 있다.

또한 연구가설 3에서 제시한 바와 같이 정부 관리자의 관계 역량 변수는 사업성과와의 관계에 있어서 학연은 가설이 설정한 방향과 같이 정(+)의 관계를 나타냈으나(모델 1의 경우), 통계적으로는 유의하지 않았다. 관계 역량 변수의 또 다른 측정지표인 대통령(비서)실 근무 여부는 가설이 설정한 방향과 동일하게 정(+)의 방향을 나타냈으며, 대통령(비서)실 근무를 통해 보통 이상 등급을 받을 확률을 37.9% 높이는 것으로 예상되었다. 본 논문에서 관계 역량 변수의 측정지표인 대통령(비서)실 근무가 업무 역량 변수의 측정지표인 부처 이동과의 관련성을 파악할 필요가 있었으며, 모델 2와는 달리 모델 3에서 대통령(비서)실 측정지표를 제외하여 비교 분석했다. 분석결과 업무 역량에 영향을 주는 정도가 0.04 정도에 불과하여 업무 역량 변수에 의해 영향을 받는 정도가 상대적으로 크지 않은 것으로 볼 수 있다.

통제변수로서 여러 조직 특성과 사업 특성 중 기관 지위와 사업 연령 변수가 재정 사업 평가 등급에 영향을 미치는 것으로 나왔다. 한편, 정부 관리자 기타 요인(연령, 성별, 선발유형, 직급, 민간인 출신 개방형

직위)은 모두 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

다음 [표 4-13]은 앞서 [표 4-12]의 분석 모형에서 사고 역량에 해당하는 측정지표를 보다 다양한 형태로 분석해보고자 하였다. 즉 사고역량 변수의 측정지표에 해당하는 사회과학 분야 전공 여부 대신 행정학 전공 여부 및 학·석사 간 전공 일치 여부를 분석 모형에 각각 포함하였다. 앞서 [표 4-12]의 사회과학 전공 여부를 대상으로 한 여러 측정계수 값의 방향과 행정학 전공 여부의 측정 계수 값의 방향과 상당히 유사한 것으로 나왔으나, 통계적으로 유의하지는 않았다.

또한 모델 2에서는 사고 역량의 측정지표로 단순히 학사 전공과 석사 전공의 일치 여부만을 놓고 분석 모형에 포함했다. 학·석사 간 동일 전공을 유지할 경우 사고 역량에 순 기능을 할 것으로 예상하였다. 분석결과는 통계적으로 유의하지는 않았으나, 정(+)의 관계를 나타냈다. 이밖에 사고역량과 함께 본 논문의 독립변수에 해당하는 업무 역량과 관계역량 및 통제변수의 각 측정지표들도 앞선 [표 4-12]에서 나타난 바와 같이 상당히 유사한 분석결과가 도출되었다.

[표 4-12] 사업성과(평가등급)에 대한 로지스틱 분석결과(1)

변수		Model 1	Model 2	Model 3
사고 역량	학력수준 석사	0.182 (0.18)	-11.75 (834.9)	-11.72 (834.9)
	박사	0.105 (0.17)	-11.78 (834.9)	-11.75 (834.9)
	학·석사간 전공이동			
	사회과학(학사) → 기타(석사)		-0.646** (0.276)	-0.642** (0.27)
	사회과학(학사) → 석사 미진학		-11.84 (834.9)	-11.85 (834.9)
	기타(학사) → 사회과학(석사)		0.228 (0.16)	0.206 (0.16)
	기타(학사) → 기타(석사)		-0.065 (0.19)	-0.083 (0.19)
	기타(학사) → 석사 미진학		-12.09 (834.9)	-12.11 (834.9)
업무 역량	고위공무원 재직기간	-0.090* (0.052)	-0.112** (0.05)	-0.106** (0.05)
	재직기간^2	0.010* (0.01)	0.012** (0.01)	0.011* (0.01)
	고위공무원 부처이동 여부		-0.356* (0.18)	-0.334* (0.18)
관계 역량	학연	0.060 (0.34)	-0.042 (0.35)	0.002 (0.35)
	대통령(비서)실 근무 여부		0.321** (0.12)	
통제변수	기관 지위 처	0.494 (0.56)	0.464 (0.64)	0.476 (0.64)
	부	-0.630*** (0.16)	-0.700*** (0.17)	-0.647*** (0.17)
	기관 규모	-0.006 (0.05)	-0.000 (0.05)	-0.006 (0.05)
	기관 유형(소속기관 등)	0.305 (0.20)	0.292 (0.21)	0.281 (0.21)
	사업 연령	0.206*** (0.04)	0.224*** (0.05)	0.221*** (0.05)
	사업 유형(직접사업)	0.101 (0.11)	0.151 (0.11)	0.134 (0.11)
	사업 재원(기금사업)	0.235 (0.15)	0.237 (0.15)	0.227 (0.15)
	관리자 연령	-0.007 (0.01)	-0.009 (0.01)	-0.010 (0.01)
	관리자 여성	-0.132 (0.23)	-0.032 (0.23)	-0.084 (0.23)
	관리자 선발 유형(행정고시 출신)	-0.071 (0.12)	-0.118 (0.16)	-0.083 (0.16)
	관리자 지위(실장 여부)	0.070 (0.24)	0.046 (0.24)	0.050 (0.24)
	민간인 출신 개방형 직위	0.166 (0.31)	0.080 (0.31)	0.062 (0.31)
Constant		1.708* (1.01)	13.58 (834.9)	13.68 (834.9)
Observations		2,264	2,159	2,159

주 1: Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.

주 2 : 통제변수에 사업연도 더미변수 포함한 결과임

[표 4-13] 사업성과(평가등급)에 대한 로지스틱 분석결과(2)

변수		Model 1	Model 2
사고 역량	학력수준 석사	-10.70 (509.1)	0.457 (0.30)
	박사	-10.80 (509.1)	0.377 (0.30)
	학·석사간 전공이동		
	행정학(학사) → 기타(석사)	-0.109 (0.19)	
	행정학(학사) → 석사 미진학	-10.56 (509.1)	
	기타(학사) → 행정학(석사)	0.085 (0.15)	
	기타(학사) → 기타(석사)	0.094 (0.16)	
	기타(학사) → 석사 미진학	-11.03 (509.1)	
	학·석사간 전공일치 여부		0.166 (0.13)
업무 역량	고위공무원 재직기간	-0.108** (0.05)	-0.109** (0.05)
	재직기간^2	0.012** (0.01)	0.011** (0.01)
	고위공무원 부처이동 여부	-0.370** (0.18)	-0.345* (0.19)
관계 역량	학연	-0.078 (0.35)	0.059 (0.35)
	대통령(비서)실 근무 여부	0.298** (0.12)	0.318** (0.12)
통제변수	기관 지위 처	0.496 (0.57)	0.483 (0.64)
	부	-0.656*** (0.16)	-0.664*** (0.17)
	기관 규모	-0.005 (0.05)	0.013 (0.05)
	기관 유형(소속기관 등)	0.341 (0.20)	0.314 (0.21)
	사업 연령	0.216*** (0.04)	0.225*** (0.05)
	사업유형(직접사업)	0.130 (0.11)	0.138 (0.11)
	사업 채원(기금사업)	0.259* (0.15)	0.256* (0.15)
	관리자 연령	-0.005 (0.018)	-0.009 (0.01)
	관리자 여성	-0.063 (0.23)	-0.093 (0.23)
	관리자 선발 유형(행정고시 출신)	-0.083 (0.13)	-0.143 (0.12)
	관리자 지위(실장 여부)	0.067 (0.24)	0.080 (0.24)
	민간인 출신 개방형 직위	0.163 (0.31)	0.079 (0.31)
Constant		12.39 (509.1)	1.379 (1.051)
Observations		2,264	2,155

주 1: Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

주 2 : 통제변수에 사업연도 더미변수 포함한 결과임

2. 예산증가에 미치는 영향 분석

예산증가를 종속변수로 한 다중회귀모형의 추정결과는 아래 [표 4-14]와 같다. 사고 역량 변수의 측정지표인 학력수준은 가설이 설정한 방향과 달리 부(-)의 관계를 나타냈다. 이는 앞서 사업성과 변수를 통해 분석한 내용과 같이 학력수준 자체의 효과가 고위공무원 집단에서는 잘 나타나지는 않는다는 점에서 유사한 결과를 나타냈다. 사고 역량 변수의 또 다른 측정지표에 해당하는 학·석사간 전공이동은 학위 수준에 따라 다소 상충되는 결과가 나왔다. 학사 단계에서는 사회과학 전공을 선택한 경우 그렇지 않은 경우보다 대체로 높은 성과가 예측되었다. 그러나 석사 단계에서는 사회과학 비전공자가 사회과학 전공자에 비해 높은 성과를 나타내는 것으로 볼 수 있었다. 이러한 현상은 앞선 사업성과를 대상으로 한 결과와 다소 배치되는 것으로 전공 이동 효과는 예산증가와 사업성과에 대하여 각기 다른 방향으로 작용한 결과로도 볼 수 있다.

업무 역량에 해당하는 고위공무원의 재직기간과 부처이동은 모두 통계적으로 유의하지 않았다. 고위공무원의 재직기간은 가설이 설정한 방향과 같이 정(+)의 관계를 나타냈으나 통계적으로 유의하지 않았다. 또한 고위공무원이 부처이동을 한 경우 통계적으로 유의하지는 않았으나 예산증가에 정(+)의 효과를 나타냈다. 이는 본 논문에서 설정한 가설의 방향과 정반대의 결과를 나타내어 부처 이동 여부가 예산증가에 부(-)의 관계를 나타낼 것이라는 가설을 지지하지 못하는 것을 의미한다. 다만 이러한 현상에 대해서는 기획재정부와 같은 예산을 다루는 기관에서 쌓은 예산 관련 업무 역량은 타 부서로 이동한 경우에도 해당 업무 역량을 발휘하여 예산 확보에 긍정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려해 볼 수 있다. 실제로 기획재정부는 타 부처에 비해 많은 행시 합격자수를 보유하고 있어 내부 승진 적체 현상이 심하므로 타 부처로 옮겨갈 가능성이 높다고 한다(한국경제, 2017).

관계 역량에 해당하는 학연은 부(-)의 효과를 나타내었으나 통계적으로 유의하지는 않았다. 대통령(비서)실 근무는 정(+)의 효과를 나타냈으

며, 10% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 대통령(비서)실 근무는 앞서 재정사업 성과와 같이 정부 관리자의 예산 성과에도 긍정적인 효과를 나타내는 것으로 나왔다. 또한 모델 2와 달리 모델 3에서는 대통령(비서)실 변수가 업무 역량의 측정지표인 부처 이동에 미치는 영향은 크지 않은 것으로 나타나 관계 역량인 대통령(비서)실 변수는 부처 이동과 구분되는 효과를 나타내는 것으로 볼 수 있다.

통제변수 중 사업적 특성으로 재정사업 평가등급, 사업연도 변수는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다.

다음 [표 4-15]에서는 예산증가 변수와 관계에 있어 사고 역량에 해당하는 측정지표를 다양한 형태로 분석 모형에 포함하여 각각의 효과를 검증해보고자 하였다. 그러나 사회과학 분야 전공 여부 대신 행정학 전공 여부를 분석 모형에 포함한 결과 대체로 행정학 전공이 사회과학 전공과 유사하게 예산증가에 대한 방향은 유사했으나, 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나왔다.

한편 모델 2에서는 사고 역량의 측정지표로 단순히 학사 전공과 석사 전공의 일치 여부만을 놓고 분석 모형에 포함했다. 동일 전공이 사고 역량의 숙련정도를 높이는 순 기능을 할 것으로 예상하여 학사와 석사 모두 동일 전공을 택한 집단이 그렇지 않은 집단보다 높은 성과를 나타낼 것으로 보았다. 분석결과는 앞서 살펴본 사업 성과와는 달리 부(-)의 관계를 나타냈으며 통계적으로도 1% 수준에서 유의미했다. 이러한 결과는 학·석사 간 동일 전공자가 오히려 예산 확보에는 취약한 것을 나타냈다. 또한 학력 수준의 경우에서도 1% 유의 수준에서 가설이 설정한 방향과 다르게 부(-)의 관계를 나타냈다.

이밖에 사고역량과 함께 본 논문의 독립변수에 해당하는 업무 역량과 관계 역량 및 통제변수의 각 측정지표들도 앞선 [표 4-14]에서 나타난 분석결과와 큰 차이점을 나타내지는 않았다. 다만 사고 역량 변수의 학력수준 측정지표가 예산증가 변수와 부(-)의 방향으로 통계적으로 1% 수준에서도 유의한 것으로 나타났다. 통제변수로 사업등급과 함께 모형에 표시되지는 않았으나 사업연도 변수도 통계적으로 유의하게 나왔다.

[표 4-14] 예산 증가에 대한 회귀 분석결과(1)

변수		Model 1	Model 2	Model 3
사고 역량	학력수준	-0.001	-0.226	-0.221
	석사	(0.02)	(0.31)	(0.31)
	박사	-0.026	-0.249	-0.243
		(0.02)	(0.31)	(0.31)
	학·석사간 전공이동			
	사회과학(학사) → 기타(석사)		0.017	0.016
			(0.03)	(0.03)
	사회과학(학사) → 석사 미진학		-0.225	-0.222
			(0.31)	(0.31)
	기타(학사) → 사회과학(석사)		-0.053***	-0.055***
업무 역량			(0.02)	(0.02)
	기타(학사) → 기타(석사)		-0.032	-0.034
			(0.02)	(0.02)
	기타(학사) → 석사 미진학		-0.274	-0.273
			(0.31)	(0.31)
	고위공무원 재직기간	0.004	0.004	0.005
	재직기간	(0.00)	(0.00)	(0.00)
	재직기간^2	-0.000	-0.000	-0.000
		(0.00)	(0.00)	(0.00)
	고위공무원 부처이동 여부		0.017	0.019
관계 역량			(0.02)	(0.02)
	학연	-0.039	-0.042	-0.038
통제변수		(0.045)	(0.04)	(0.04)
	대통령(비서)실 근무 여부		0.032**	
통제변수			(0.01)	
	기관 지위	-0.008	-0.003	-0.001
	처	(0.04)	(0.05)	(0.05)
	부	-0.021	-0.026	-0.022
		(0.01)	(0.01)	(0.01)
	기관 규모	-0.011	-0.008	-0.008
		(0.00)	(0.00)	(0.00)
	기관 유형(소속기관 등)	0.026	0.022	0.021
		(0.024)	(0.02)	(0.024)
	사업 연령	0.004	0.004	0.004
		(0.00)	(0.00)	(0.00)
	사업 유형(직접사업)	0.009	0.013	0.010
		(0.01)	(0.01)	(0.01)
	사업 재원(기금사업)	0.005	0.009	0.008
		(0.01)	(0.01)	(0.01)
	사업 등급(보통 이상)	0.072***	0.074***	0.076***
		(0.01)	(0.01)	(0.01)
	관리자 연령	-0.003	-0.002	-0.003
		(0.00)	(0.00)	(0.00)
	관리자 여성	0.042	0.048	0.042
		(0.02)	(0.03)	(0.03)
	관리자 선발 유형(행정고시 출신)	0.011	-0.014	-0.012
		(0.01)	(0.02)	(0.02)
	관리자 지위(실장 여부)	0.045	0.047	0.048
		(0.03)	(0.03)	(0.03)
	민간인 출신 개방형 직위	-0.034	-0.031	-0.033
		(0.04)	(0.04)	(0.04)
Constant		0.234*	0.454	0.467
		(0.12)	(0.33)	(0.33)
Observations		2,264	2,159	2,159
R-squared		0.025	0.034	0.032

주 1: Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

주 2 : 통제변수에 사업연도 더미변수 포함한 결과임

[표 4-15] 예산 증가에 대한 회귀 분석결과(2)

변수		Model 1	Model 2
사고 역량	학력수준 석사	-0.257 (0.31)	-0.085** (0.03)
	박사	-0.282 (0.31)	-0.112*** (0.03)
	학 · 석사간 전공이동		
	행정학(학사) → 기타(석사)	0.000 (0.02)	
	행정학(학사) → 석사 미진학	-0.291 (0.31)	
	기타(학사) → 행정학(석사)	-0.015 (0.01)	
	기타(학사) → 기타(석사)	-0.016 (0.02)	
	기타(학사) → 석사 미진학	-0.240 (0.31)	
	학 · 석사간 전공일치 여부		-0.045*** (0.01)
업무 역량	고위공무원 재직기간		
	재직기간	0.005 (0.00)	0.003 (0.00)
	재직기간 ²	-0.000 (0.00)	-0.000 (0.00)
	고위공무원 부처이동 여부	0.025 (0.02)	0.016 (0.02)
관계 역량	학연	-0.034 (0.04)	-0.056 (0.04)
	대통령(비서)실 근무 여부	0.030** (0.01)	0.031* (0.01)
통제변수	기관 지위 처	-0.005 (0.05)	0.000 (0.05)
	부	-0.027 (0.01)	-0.026 (0.01)
	기관 규모	-0.010 (0.00)	-0.007 (0.00)
	기관 유형(소속기관 등)	0.025 (0.02)	0.015 (0.02)
	사업 연령	0.004 (0.00)	0.005 (0.00)
	사업 유형(직접사업)	0.009 (0.01)	0.015 (0.01)
	사업 재원(기금사업)	0.004 (0.01)	0.010 (0.01)
	사업 등급(보통 이상)	0.072*** (0.01)	0.071*** (0.01)
	관리자 연령	-0.002 (0.00)	-0.002 (0.00)
	관리자 여성	0.046 (0.02)	0.051* (0.03)
	관리자 선발 유형(행정고시 출신)	0.004 (0.01)	0.006 (0.01)
	관리자 지위(실장 여부)	0.044 (0.03)	0.045 (0.03)
	민간인 출신 개방형 직위	-0.038 (0.04)	-0.031 (0.04)
Constant		0.481 (0.33)	0.312** (0.13)
Observations		2,264	2,155
R-squared		0.029	0.033

주 1: Standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

주 2 : 통제변수에 사업연도 더미변수 포함한 결과임

제 3 절 해석

1. 일반적 논의

정부 관리자 역량에 대하여 본 논문에서 제시한 신규 변수들은 정부 관리자의 역할을 중시해온 공공 성과관리 이론 논의 흐름과 맞물려 있으며, 특히 정부 관리자의 인적자원의 효과로서 역량 논의와 밀접한 관련이 있다. 공공 성과라는 것이 결국 관리 행위를 통해 달성되는 것인데, 관리의 주체인 정부 관리자에 대해서는 보다 심층적으로 분석될 필요가 있었다. 다만 다수 선행연구에서 다루어 온 정부 관리자의 인구통계학적 요인과 같은 변수는 외생적으로 주어지는 것이어서 연구모형을 통해 예측한 결과가 나와도 정책 현장에 이를 반영하는 것이 쉽지 않았다. 이와는 대조적으로 정부 관리자 역량은 경력개발을 통해 개인 또는 조직 수준에서 실무적 차원에서 적용가능성이 높다. 정부 관리자의 교육 또는 직무 경험과 같은 배경 요인은 공공 성과와 긍정적인 관계를 나타냈다는 연구 결과가 있다(Damanpour & Scheider, 2009; Carmeli, 2006). 또한 전략적 인적자원 관리(SHRM)를 비롯한 여러 이론적 성취는 정부 관리자 역량을 향상함으로써 조직 성과와 연계하도록 하는 장려하고 있다. 즉, 정부 관리자와의 논의에서는 이러한 조직 또는 개인의 투자가 적절한 목표, 방향 설정 하에서 체계적으로 이루어지고 있는가에 대한 시각으로 전환될 필요가 있다. 정부 관리자 대상 경력개발을 통해 형성한 역량은 실제 성과와 관련성이 있는가와 그렇다면 어떻게 역량을 형성하는 것이 바람직한가에 대한 적합한 처방이 요구되어진다.

이에 본 논문에서는 한국의 현상과 자료에 근거해 정부 관리자의 역량과 성과와의 관계 규명이 우선적으로 요구된다고 판단했다. 그리고 한국 현실에 적합한 정부 관리자의 역량 변수의 발굴이 필요하다고 판단했다. 본 논문에서 새로이 제시한 독립변수의 측정지표들은 학·석사 간 전공 이동, 고위공무원단에서의 정부 관리자의 부처이동, 학연, 대통령(비서)실 근무 여부이다. 이러한 측정지표들은 기존 공공 성과관리 연구에서

이미 조직 및 사업 특성 등 영향력이 확인된 요인들과의 관계에서 어느 정도 설명력을 나타낼 수 있을지에 대한 염려가 있었다.

정부 관리자의 역량은 오랜 시간을 두고 형성되는 특성이 있다. 그러나 다수의 선행연구에서는 행태론적 관점에 치중하여 현재 업무에 필요한 역량을 측정하려는 시도는 정부 관리자가 지닌 역량을 지나치게 제한적으로 다룰 여지가 있다. 이와 함께 지적될 수 있는 문제점은 대부분의 선행연구가 설문조사와 같은 조사대상의 인식에 기반을 둔 형태의 유사한 연구결과가 반복적으로 생산되어왔다는데 있다. 이러한 문제에 대처하기 위해서는 행정현상과 이론의 격차를 줄이기 위한 목적의 실증분석이 이루어져야 하며, 가급적 행정 데이터와 같은 비교적 객관적인 자료를 이용한 실증분석이 활발해져야 한다. 본 논문은 객관적 자료와 대표본을 사용해 중앙행정기관의 관리자의 성과로 볼 수 있는 사업 성과와 예산증가에 관한 정부 관리자의 역량 관계를 경험적으로 규명하였다. 이러한 형태의 실증 연구는 일부 미국 등 해외사례를 제외하면 아직 국내에서는 시도되지 않았다는 점에서 의의가 있다.

2. 사업성과에 대한 해석

먼저 사업성과를 종속변수로 한 정부 관리자의 역량과의 관계를 살펴보면 다음 [표 4-16]과 같다. 사고 역량 변수 중 일부 학력수준과 전공 이동에서, 관계역량 변수에서 대통령(비서)실 근무가 본 논문이 설정한 가설과 일치하는 방향과 같은 결과가 도출되었다. 다만 업무 역량 변수는 일부 모델에서 재직기간 변수가 사업성과를 통계적으로 유의미하게 설명하였으나, 가설이 설정한 방향과 다르게 U자형 곡선을 나타냈다.

[표 4-16] 사업성과 분석결과의 요약

독립변수	측정지표	가설(예상) 부호	분석결과 부호	
			평가점수	평가등급
사고 역량	학력수준	+	+	유의하지 않음
	전공이동	+	+	+
업무 역량	재직기간	+ -	- +	- +
	부처이동	-	유의하지 않음	-
관계 역량	학연	+	유의하지 않음	유의하지 않음
	대통령(비서)실 근무	+	+	+

1) 사고역량이 사업성과에 미치는 영향

먼저, 사고역량 변수의 측정지표에 해당하는 학력수준은 본 논문에서는 정부 관리자의 높은 학력 수준은 높은 사고 역량에 기여한다고 보고 성과와의 관계에 있어서도 긍정적인 것으로 예상하였지만, 분석 결과는 일부 모델에서만 통계적으로 유의한 정(+)의 관계를 나타내는데 그쳤다. 동일 측정지표를 택한 다른 분석 모델과 재정사업 평가등급을 측정지표로 한 분석 모델에서는 학력 수준 측정지표는 대체로 유의하지 않거나 부(-)의 관계를 가진 것으로 나타났다.

이러한 분석결과는 학력수준이 성과에 반드시 긍정적인 영향을 미치지 않는다는 일부 선행연구를 지지하는 결과로 보인다. 고위공무원의 높은 학력수준은 앞서 살펴본 바와 같이 범위의 효과, 직무불일치, 공식 수행 업무의 암묵지 특성 등으로 인해 학력수준이 장애요인으로 작용한 것으로 보인다. 또 일학습 병행 또는 전일제 학위 취득은 직업공무원의 특성상 재직기간 중 일부를 잠식할 가능성도 있었다. 또한 두 번째 이상의 석사학위 및 박사학위 취득이 대체로 고위공무원단 진입 전 후에 몰려 있어 직무전념을 어렵게 할 가능성도 있었다. 한편, 조직관리 차원에서 인사적체 해소를 위한 목적으로 일부 학위과정 파견제도가 운영된다는

점도 이러한 문제를 심화하는 것으로 사료된다.

또 사고역량 변수의 지식 축적 범위와 관련된 학·석사간 전공이동은 대체로 사업 성과와 긍정적인 관계로 나타났다. 사회과학(또는 행정학) 전공자는 직무와 직접 관련성이 있는 상위 학위를 취득한 경우에는 그렇지 않은 경우보다 성과 달성에 유리했던 것으로 판단된다. 이에 대한 분석 결과는 다수 이론에서 제기된 주장 및 경험적 연구가 제공한 기존의 증거와 일치하거나 유사했다. 또 전공이동의 효과를 살펴보면 전공 학과 선택에 따른 계수의 크기가 학력수준 계수에 비해 상대적으로 크며, 사회과학 관련 학과로 전공을 선택한 경우 그렇지 않은 그룹과 비교하여 성과 격차가 크게 나타났다. 이를 종합적으로 고려할 때 가설 1을 지지하는 것으로 볼 수 있다. 다만 이러한 결과의 해석에 있어서는 사회과학(또는 행정학) 학위를 석사학위로 선택할 때 이러한 학위 취득의 시간과 노력의 투자 의지가 높은 이들에 의한 내생성 효과도 함께 고려해야 할 것으로 판단된다(Nalbandian & Edwards, 1983; Meier, 1993: 73).

2) 업무 역량이 사업성과에 미치는 영향

업무역량은 일부 모형에서는 정부 관리자의 재직기간은 사업성과에 대하여 U자형 곡선을 나타냈다. 즉 고위공무원의 재직기간이 증가함에 따라서 사업성과가 감소하다가 일정시점 이후에는 다시 사업성과가 향상되는 효과가 나왔다. 미국 고위공무원을 대상으로 한 Lewis(2008)의 연구와 배치되는 결과로도 볼 수 있지만, 본 논문에서는 사업성과 데이터의 한계로 초기 재직기간에 대한 사업성과 효과를 분석할 수 없었다는 점을 감안할 필요가 있다. 즉, 한국 고위공무원은 경력직의 비중이 높다는 점을 감안한다면, 고위공무원단 재직 이전에 숙련도 향상으로 성과가 높아지는 시점이 있었을 것으로 예상할 수 있기 때문이다.⁴⁶⁾ 또 고위공

46) 한국 고위공무원 대부분이 20여년 이상의 장기 재직자로 구성되어 있으며, 부처 이동이 많지 않다는 점을 감안하면 사업 성과와 부(-)의 관계를 나타낼 것을 예상해 볼 수도 있었다. 이러한 배경에는 정부 관리자가 재정 사업을 수행하는데 전문성을 쌓아 나가는 기간을 고려하면 초기 단계에서는 상승 곡선을 나타내는 시기가 있었을 것으로 판단된다.

무원 재직기간이 지날수록 민간 부문으로 재취업 또는 차관 등 정무직으로 진출하기 위한 경력개발 시기와 맞물려 있으므로 제2의 경력이행을 위한 준비 등에 의한 요인이 작용하여 성과와는 부(-)의 관계를 나타낼 가능성이 높다. 또한 이 시기가 다수의 고위공무원이 더 이상의 승진이 어려운 상황 하에서 사업성과 달성 및 향상에 대한 유인이 부족한 점도 관련이 있을 것으로 보인다.

업무 역량의 또 다른 측정지표인 고위공무원의 부처 이동은 재정사업 평가등급을 대상으로 한 사업성과에서 가설의 예측과 동일하게 통계적으로 유의한 부(-)의 관계가 나왔다. 앞서 가설 설정 단계에서 살펴본 바와 같이 부처 이동의 성과에 대한 긍정적 효과를 기대해 볼 수 있었다. 그러나 고위공무원의 평균 재직기간이 4년 내외로 짧은데 이 기간 동안 타 부처로 이동할 경우 이전 부처에서 확보한 전문성 상당부분을 활용하기 어려울 것으로 판단된다. 이에 대해서는 우수한 성과를 보일 것으로 기대되는 고위공무원 후보군의 조기 선발을 통한 평균 재직기간을 늘리거나, 과장급 이하 정부 관리자의 부처 이동을 경험하도록 하는 형태의 제도 개선이 이루어질 필요가 있다. 현행 고위공무원 제도 하에서는 고위공무원의 부처이동은 최소한 사업등급으로 측정되는 사업성과와의 관계에서는 긍정적 효과를 기대하기 어려운 측면이 있다.

3) 관계 역량이 사업성과에 미치는 영향

관계 역량 변수 중 상급자와의 학연 측정지표는 사업성과 변수에 가설이 예측한 방향과 달리 통계적으로 유의하지 않은 부(-)의 관계를 나타냈다. 앞서 가설 설정 단계에서 살펴본 여러 선행연구의 결과와 같이 다공직사회 내 학연의 부정적인 시각으로 바라보았다는 점으로 비춰볼 때 사업성과에 긍정적인 관계를 영향을 미칠 것이라고 생각해 볼 수 있었다. 또 재정사업 평가점수는 고위공무원의 연봉 또는 인사상의 이익과 연계되어 있었다는 점을 고려할 때 이러한 재정사업 평가에 차관이 직접 또는 평가위원 구성에 관여할 수 있다는 점을 감안한다면 학연을 이용해

사업성과를 높게 받을 유인이 있었다. 이러한 예상과 달리 성과와 부정적 관계가 나왔다는 점은 다소 흥미로운 결과라고 할 수 있다.

관계 역량 변수의 또 다른 측정지표인 대통령(비서)실 근무는 사업성과에 대해서는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났으며, 가설이 예측한 방향과 동일하게 정(+)의 관계를 나타냈다. 중앙행정기관에서 대통령(비서)실에서 파견되어 주로 정무적 업무를 수행하는 과정에서 파견자는 관계 역량의 원천인 다양한 인적 네트워크를 형성할 수 있는 기회를 갖게 된다. 또 대통령(비서)실 근무는 해당 중앙행정기관으로 복귀하거나 또는 다른 부처로 전직한 경우에도 인적 관계 효과는 유효하게 작동할 수 있다고 추론해 볼 수 있다(김홍로·안문석, 2004).⁴⁷⁾

학연과 달리 대통령(비서)실 근무가 사업성과의 관계에서 보다 영향을 크게 미치는 것으로 나타났다. 대통령(비서)실 근무는 공직 입직 이후 개인의 선택과 능력 등 후천적 변수가 작용할 가능성이 높아서 학연에 비해서는 비귀속적 네트워크 특성을 가진다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 고위공무원의 관계 역량에 있어 귀속적 혹은 정의적 관계보다는 비귀속적이며 비정의적 관계 역량 형성이 보다 사업성과에 대해서는 유리한 측면이 있는 것으로 볼 수 있다.

3. 예산증가에 대한 해석

다음 예산 증가를 종속변수로 한 분석결과는 다음 [표 4-17]에 제시되어 있다. 사고 역량 변수 중 전공이동에서, 관계역량 변수의 측정지표에 해당하는 대통령(비서)실 근무는 본 논문이 설정한 가설과 일치하는 방향과 같은 결과가 도출되었다. 다만 학력수준은 가설과 다른 방향으로 통계적으로 유의미하게 나왔으며, 업무 역량 변수에 해당하는 재직기간과 부처이동, 관계역량에 해당하는 학연은 예산 증가에 통계적으로 의미 있는 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다.

47) 대통령(비서)실은 전 중앙행정기관을 조정 및 통제하는 기능을 수행하는 막강한 권력기관이므로, 정부 관리자는 대통령(비서)실 경력을 권력의 상징으로 승진 등에 유리하게 작용할 것이라 보았다(김홍로·안문석, 2004).

[표 4-17] 예산증가 분석결과의 요약

독립변수	측정지표	가설(예상) 부호	분석결과 부호
사고 역량	학력수준	+	-
	전공이동	+	+/-
업무 역량	재직기간	+	유의미하지 않음
	부처이동	-	유의미하지 않음
관계 역량	학연	+	유의미하지 않음
	대통령(비서)실 근무	+	+

1) 사고 역량이 예산증가에 미치는 영향

정부 관리자의 사고 역량은 대체로 학력 수준과는 부(-)의 방향 또는 통계적으로 유의하지 않았다. 정부 관리자의 학·석사간 전공 이동의 세부 유형에 따라 가설이 설정한 방향과 동일하게 혹은 상이한 결과가 나왔다. 정부 관리자가 학사 단계에서 사회과학 관련 전공 또는 행정학 전공을 선택하면 예산을 확보하는 과정에서 필요한 전문성이 축적하는데 유리하다고 볼 수 있다. 반면 석사 전공을 사회과학 또는 행정학으로 선택한 비교 대상에 비하여 기타 전공자의 사고역량은 예산확보에 유리한 측면으로 형성되었다고 볼 여지가 있다. 학사와 석사 전공을 동일하게 한 경우에는 비교집단 보다 높은 예산 성과를 내는 것으로 나왔다. 이러한 결과는 예산증가에 필요로 하는 사고역량의 내용이 사업의 기획 및 운영에 필요로 하는 전문성과 다소 다른 성격의 사고 역량 형성 요인의 존재가능성을 고려할 필요가 있다. 다만 어떠한 유형의 사고역량이 예산증가를 이끌어내는 것인가에 대해서는 후속 연구에서 보다 심도 있게 다룰 필요가 있다.

2) 업무 역량이 예산증가에 미치는 영향

정부 관리자의 업무 역량 변수의 측정지표인 재직기간과 부처이동 측정지표는 예산증가와 관계에 있어서 통계적으로 유의미하지 않게 나왔다. 사고 및 관계 역량에 비해 업무 역량의 효과가 나타나지 않은 점은 공직 경험을 통해 확보한 역량이 예산과는 직접적인 상관관계가 크지 않을 수 있다는 점을 의미한다고 볼 수 있다. 즉 후행 연구에서는 예산 확보와 관련된 업무 경험에 밀접한 업무 역량에 관한 측정지표가 발굴될 필요가 있다. 이와 관련하여 부처이동 변수는 예산증가와 관계에서 가설과 달리 정(+)의 관계를 나타냄으로써 오히려 여러 부처를 경험하는 것은 예산증가라는 성과를 높이는 것으로 나타났다. 이러한 현상의 배경에는 부처 이동한 정부 관리자 중 기획재정부와 같은 특정 부처 출신자는 이들이 예산을 담당하는 경험을 통해 축적한 업무 역량은 타 부처의 사업 예산을 증가하는데 긍정적으로 작용한 것으로 판단된다.

3) 관계 역량이 예산증가에 미치는 영향

관계 역량 변수의 측정지표에 해당하는 학연은 가설이 예측한 방향과 다르게 부(-)의 관계를 나타냈다. 본 논문의 재정사업 평가는 근무성적 평정 및 승진과 달리 주로 외부평가로 진행되어 객관성이 담보되었기 때문에 상대적으로 고위공무원간에 형성된 학연이 성과에 미치는 영향은 적었을 것으로 판단된다.

관계 역량 변수의 또 다른 측정지표인 대통령(비서)실 근무를 한 경우 예산증가율에 유의미한 정(+)의 관계를 나타냈다. 국장급 관리자의 대통령(비서)실은 여러 부처에서 파견된 경력직 공무원과 각 계 전문가 그룹에서 정치적으로 영입된 별정직 공무원과 함께 근무하며 협력과 교류 기회를 가진다. 또한 대통령의 국정철학을 구현하는 업무로 소속부처의 업무를 벗어나 다 부처에 걸친 정책 기획뿐만 아니라 여러 부처 간 조정과 협업을 경험할 수 있다. 사업 예산을 증가하여할 필요가 발생했을 때 이러한

경험을 통해 향상된 관계역량을 확보한 정부 관리자는 보다 나은 성과를 가져올 가능성이 높다. 특히 사업 성과와 달리 예산 결정 문제는 국민, 고객 등 이해집단, 국회의원과 같은 여러 이해관계자들과 함께 조직 내부의 다양한 수준의 정부 관리자와의 함수관계 속에서 결정된다는 특징을 고려할 필요가 있다. 예산을 결정하는 일반 요인과 함께 다양한 정책 행위자 집단 구성 특성을 함께 고려하면 정부 관리자의 사고 및 업무 역량이 독립적으로 예산증가에 미치는 요인의 영향은 상대적으로 작았다고 추론해 볼 수 있다.

제 5 장 결론

서론에서 제시했듯이 본 논문은 한국 중앙행정기관 고위공무원의 사고, 업무 및 관계 역량이 사업성과와 예산증가에 미치는 영향을 파악하고자 했다. 제 2장에서는 문헌연구로 본 논문에 공통적으로 적용되는 이론적 배경을 소개하였고, 이어 제 3장에서는 다양한 독립변수들이 정부 성과의 각 차원에 미치는 영향에 대한 가설을 설정하였다. 제4장에서는 사업 성과와 예산 증가라는 두 가지 차원의 성과에 미치는 영향을 분석하였다. 이 장에서는 지금까지의 연구결과를 요약하고 이에 관한 몇 가지의 이론적·정책적 시사점을 제시할 것이다.

제 1 절 연구결과의 요약

관리자의 역량 향상에 대한 이슈는 과거부터 현재까지 민간과 정부부문 모두에서 지속적으로 다루어 온 연구주제에 해당한다. 특히 정부 관리자에 관한 연구는 최근 공공 성과와의 관련성을 강조하는 추세 속에 이론적·정책적 측면에서 발전을 거듭해 나가고 있다. 또 최근의 연구방법의 개선에 의해 이에 대한 경험적 연구결과가 축적되고 있다.

본 논문은 공공성과 관리 연구자들이 이룩한 토대 위에서 이들 연구자들의 주장과 이를 뒷받침하는 근거가 한국이라는 공간적 적용대상을 달리했을 때도 타당성을 확보할 수 있는가를 살펴보고자 했다. 이와 함께, 기존 연구가 제시하지 않은 정부 관리자의 역량에 관해 새로운 독립변수들을 추가하여 성과와의 관련성을 탐색했다. 그리고 정부 성과를 측정하기 위해 재정사업 성과 및 예산증가를 종속변수로 설정했다.

제4장에서 한국의 재정사업 2,456개(중복 포함)를 표본으로 두고 이 사업을 담당하는 정부 관리자의 역량에 해당되는 주요 독립 변수들이 사업 성과와 예산증가에 해당하는 종속변수에 미치는 영향을 분석하였다. 기존 연구에 따르면 정부 관리자의 역량은 사고 역량, 업무 역량, 그리고 관계 역량의 세 범주로 구분이 가능하다. 본 논문에서도 선행연구와 자

료의 특성을 검토한 후 사고역량 변수의 측정지표로 학력수준, 전공이동을, 업무역량 변수의 측정지표로 고위공무원단 재직기간과 고위공무원단 진입 후 부처이동 여부를 선정했다. 그리고 관계역량 변수의 측정지표로 학연과 대통령(비서)실 근무 여부를 각각 선정하고 정부의 각 사업 및 예산 성과의 차원에 비추어 각각의 가설을 설정하고 검증하였다.

일부 독립변수와 통제변수가 중앙행정기관 정부 관리자 성과의 각 차원과 통계적으로 유의미한 관계가 나왔다. 먼저 사업성과에 해당하는 재정사업 평가점수에 대한 회귀분석 결과 6개의 가설 중 3개가 예상대로 전부 또는 부분적인 수준에서 지지되었다. 또 다른 사업 성과인 재정사업 평가등급을 로지스틱 분석한 결과는 6개의 가설 중 2개에서 전부 또는 일부 의도한 효과가 나왔다. 예산 증가를 회귀 분석한 결과는 전체 6개의 가설 중 2개가 가설과 일치되는 방향으로 통계적으로 유의미한 결과로 나타났다. 그리고 기존 변수의 여러 측정지표와 함께 측정한 새로운 측정지표에서 통계적 유의미성이 나타나 일정 수준의 구성타당성이 있음을 예상해볼 수 있다. 나아가 본 논문 모형에서 제시된 독립 및 통제 변수들이 공공부문 성과관리 연구자들이 제공한 이론과 경험적 증거에 의해 설정되었고, 독립 및 종속 변수의 측정방법도 기존 연구와 동일하거나 유사한 형태로 진행되었다. 그러므로 본 논문의 결과는 성과관리 이론의 일반화 즉, 외적 타당성(external validity)이 있다고 볼 수 있다.

본 논문의 분석결과를 요약하면 첫째, 교육을 통해 사고 역량을 보유한 고위공무원은 전공이동을 통해 지식 축적 범위가 보다 전문화된 경우에는 그렇지 않은 경우보다 더 높은 성과를 나타냈다. 둘째, 직무 경험을 통해 업무 역량을 형성한 고위공무원은 부처이동 과정에서 직무 축적 범위가 좁을수록 비교집단에 비해 높은 성과가 나타났다. 셋째, 고위공무원 중에서 대통령(비서)실 근무를 통해 관계 역량을 형성한 경우 그렇지 않은 경우보다 더 높은 성과를 나타냈다. 다수 가설의 검정 결과는 이론적 주장 및 경험적 증거와 일치하였으나 일부 가설은 방향성이 다르거나 지지되지 않았다. 본 논문에서는 그 원인에 대해 제한적인 수준에

서 설명을 시도하였으며, 본 논문에서 고려하지 못한 잠재적인 이유로 인해 제시한 가설 중 일부가 지지되지 않거나 방향성이 다르게 나타났을 것으로 추측된다. 이러한 원인으로 본 논문의 분석단위는 재정사업 자율 평가 단위 사업이므로 그로 인한 주요변수의 측정방법상의 차이가 있을 것으로 사료된다. 또는 본 논문에서 미처 설명하지 못한 국가별 정부 관료제 운영의 차이 혹은 역량 형성 과정의 특수성에서 비롯한 부분도 있었을 것으로 판단된다.

제 2 절 이론적 함의와 정책적 시사점

본 논문은 국내 중앙행정기관 고위공무원을 대상으로 하는 정부 관리자의 성과에 해당하는 사업성과와 예산증가에 대한 경험적 분석을 시도했다는 점에서 일정한 의의를 가질 수 있다. 특히 한국을 대상으로 객관적 자료와 대표본을 채택해 주요변수를 측정함으로써 그동안 베일에 싸여 있었던 고위공무원의 교육적 배경, 직무적 경험 등에 관한 실증적 데이터를 연구과정에서 확보할 수 있게 되었다. 반면에 본 논문에서 참조가 되는 공공 성과관리에 관한 선행연구가 대부분 해외에서 진행된 연구였다는 점과 비교적 성과와 관련하여 관리자의 특성을 다룬 연구가 충분치 않았다는 점에서 실증분석 시도에 대한 상당한 어려움이 예상되었다. 즉 새로운 차원의 성과 추가, 주요 독립변수의 측정방법 상의 난제가 있었다. 이와 함께 정부 관리자의 역량에 관한 선행연구의 부족은 기존 연구가 제시한 모델 및 연구 결과에 기초한 가설 방향을 설정하기조차 어려웠다. 다행하게도 본 논문에서 제시된 다수의 가설은 방향성이 통계적으로 유의미한 수준에서 지지되었고 기존의 이론 및 증거와 일치했다는 점과 함께 본 논문에서 도출할 수 있는 이론적 시사점은 아래와 같다.

첫째, 본 논문의 결과는 미국의 중앙행정기관 사업성과 분석에서 비롯된 정부 관리자의 역량 이론과 연구방법은 한국을 대상으로 하여서도 적용가능성이 높았음을 시사한다. 분석결과에 따르면 모형에 포함된 다수의 독립변수가 탐색적 차원에서 설정되었음에도 불구하고 재정사업 성과

의 각 차원들에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 본 논문에서는 종속변수에 있어서도 사업성과의 개념적 다차원성을 고려해 정부 관리자의 성과를 재정사업 평가점수와 평가등급과 같은 사업성과 이외에도 예산증가를 성과로 정의하고 측정할 노력했다. 본 논문의 분석결과는 기존 연구의 이론적 예측들이 전반적인 수준에서 지지되는 것으로 나타났다. 예컨대, 정부 관리자의 사고 역량은 성과에 긍정적인 영향을 줄 것이라는 점은 대체로 학력수준과 학·석사 간 전공유지 여부를 통해서 확인해 볼 수 있었다. 일부 고학력자에 대한 가설이 설정한 방향과 다른 결과가 도출되기도 했다. 예컨대, 한국 정부 관료제는 과거와 달리 고학력자의 조직 내 비중증가로 업무 수행에 있어서 학위 취득으로 인한 전문성 확보 및 발현 기회에 관한 상대적인 이점이 상쇄된 것으로 볼 수 있다. 이와 같은 맥락에서 여러 나라의 고위공무원 교육을 비교분석한 Peters(2010:116)의 연구에서는 각 국의 관료시스템 하에서 학력 수준 보다는 전공 이동의 변화량이 크며 개인의 성공에 보다 중요한 요소라는 점을 지적하기도 했다. 이와 함께 정부 관리자에 대한 조직의 보직 확보를 위한 교육과전과 같은 인사행정관리 요인 혹은 학위취득과 일의 병행과 같은 공직 은퇴 이후를 대비한 경력개발과 같은 개인적 동기 등 복합적 요인이 작용한 것으로 보인다.

또 업무 역량 효과가 비록 독립변수와 종속변수의 방향에 있어서는 가설의 예측과 대체로 유사했지만, 계수 크기 자체가 작고 통계적으로도 유의미하게 나타나지 않은 경우가 많았다. 이는 데이터의 확보 혹은 측정 도구의 정밀성과 같은 측정 문제와 함께 정부 관리자들 사이에서는 부처 간 이동 경험과 같은 기존 업무의 관성에서 벗어날 수 있는 새로운 경험이 아주 제한적임을 의미한다. 오히려 같은 부처 내 잦은 보직이동을 통해 이들 정부 관리자간에는 비교적 동질적인 업무 역량 기회를 가지고 있다.

관계 역량 역시 부분적으로 성과를 설명하는 변수로서 작동하고 있다는 점을 눈여겨볼 필요가 있다. 대통령(비서)실 근무 경험이 재정사업 성과 및 예산 증가를 설명할 수 있다는 점은 여전히 한국 공직사회에서

관계 역량이 비중 있게 다루어져야 함을 의미한다고 볼 수 있다.

둘째, 정부 관리자의 성과에 대한 정의를 객관적으로 측정할 수 있는 변수를 발굴하고 검증함으로써 공공 성과관리 이론의 객관적 행정데이터에 기반을 둔 변수를 찾는 노력에 기여했다. 본 연구의 차별성은 이러한 객관적 성과지표에 역시 행정데이터를 통해 확보한 관리자의 역량에 관한 데이터를 수집하였다는데 있다. 이들의 성과에 영향을 미칠 것으로 판단되는 교육적 배경, 직무적 경험, 그리고 관계 형성에 대한 경력개발 사항들은 현실 관료의 지대한 관심사에 속함에도 불구하고 학계에서는 데이터 수집의 어려움으로 인해 실증분석 시도가 거의 이루어지지 않았다. 특히 고위공무원과 같은 고위급 정부 관리자를 양성하는 데는 정부 인사부서의 인적자원관리에는 오랜 시간과 막대한 투자 노력이 필요하나, 정작 이들이 투자한 결과 즉 고위공무원의 인적자원에 대해 객관적이고 체계적으로 분석한 연구는 찾아보기 힘들었다. 본 논문에서는 우선적으로 고위공무원에 대한 객관적인 역량 데이터를 모으는 작업을 2년에 걸친 노력 끝에 2008년부터 2015년까지의 재정사업을 담당한 2,456명 관리자(중복 포함) 대부분의 역량 데이터를 확보할 수 있었다. 사실 이렇게 수집된 개별 관리자의 역량 데이터는 대부분 개인의 내밀한 개인정보에 해당되므로 수집과정이 대단히 복잡했으며, 신중하게 진행될 필요가 있어 데이터 수집에 많은 시간이 소요되었다. 더구나 정부 관리자의 사고, 직무, 그리고 관계에 대한 각각의 역량 정보는 하나의 완결된 정보로 관리되는 경우는 매우 드물었다. 이러한 이유로 인해 본 논문에서는 개별 관리자의 이름과 직위와 같은 기본 행정정보를 기초로 하여 승진 또는 보직 이동과 같은 정부가 공개하는 인사정보와 결합시키고, 또 언론 등에서 공개하는 학위 및 전공 정보와 같은 파편화된 정보를 결합하는 과정을 개별 관리자별로 반복적으로 수행해야 했다. 또한 이러한 과정은 데이터의 완결성을 확보하기 위하여 하나의 자료 원천에 의존할 수 없었으며, 다양한 자료 원천과 지속적으로 비교 대조하는 과정을 거쳐야 했다. 상이한 자료 원천에서 수집된 각각의 개인 식별 정보를 상호 검증하는 과정을 거쳐야만 보다 향상된 신뢰도를 가진 데이터를 확보할

수 있게 되는 것이다.

셋째, 본 논문에서는 기존 연구에서 아직 시도해 보지 않은 정부 관리자의 역량 요인 중 수평적 측면으로 제안된 사고 역량의 전공유지, 업무 역량의 부처 이동과 관계 역량의 대통령(비서)실 근무 변수들은 분석 모형에 포함했다. 분석결과 사고 역량에서는 전공이동이, 업무 역량에서는 부처이동 변수가, 관계 역량에서는 대통령(비서)실 근무가 본 논문의 가설의 예측과 동일하게 나타났다. 이들 변수는 본 논문에서 새로이 제시한 수평적 차원의 역량 변수들로서 기존 연구에서 자주 논의된 학력, 재직기간 및 학연과 같은 수직적 차원의 역량 변수에 새로이 추가했는데 사업성과 및 예산증가에서 일부 의도한 효과를 나타낸 것이다.

한편, 사고, 업무 및 관계 역량에서 중시되어 온 이들 수직적 차원의 변수들은 한국과 같이 경제 및 사회가 발전한 상황에서 더 이상 효과적으로 기능하지 않을 수 있다. 예컨대, 학력수준을 의미하는 상급 학위 취득 자체는 이전과 달리 고위공무원의 전반적인 학력수준 상향 추세와 더불어 업무의 전문화로 인해 다양한 형태의 추가 교육과 훈련을 통해 이루어진다는 점을 감안한다면, 학교에서 취득한 정규학위는 사업성과를 설명하는데 직접적인 영향을 미치지 않을 가능성이 있었다. 본 논문에서도 일부 모델을 제외한 대부분의 모델에서 학력수준은 가설과 다른 방향의 효과를 내거나 유의미하지 않는 것으로 나왔다. 이러한 맥락에서 사고 역량 형성과 관련하여 학력수준 자체보다는 전공 이동을 통한 전문성 향상 노력이 사업 성과와의 관계에 있어서 보다 효과적인 지표가 될 수 있다. 사고 역량 외에도 업무 및 관계 역량에 관한 해당 가설의 검증결과는 경험적 공공 성과관리 이론의 확장에 기여할 수 있을 것이다. 본 논문에서는 기존의 정부 관리자 역량 요인과 함께 사업성과의 각 차원에 미치는 영향을 분석하여, 통계적으로 유의미한 수준에서 기존 연구의 예측과 부합하는 결과가 나타났다.

이론적 함의에 이어 연구의 결과로부터 도출할 수 있는 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 대통령 및 장관으로 하여금 정부 사업을 실무적으로 책임지는 정부 관리자의 양성과 배치 방법에 대한 중장기적 관점의

인재개발 정책 수립과 집행을 위한 기본 데이터가 제공될 수 있다. 이들 정치적 지도자는 정부 관리자들이 형성한 역량 정도를 파악하고 이들의 재배치 및 경력개발과 같은 인사관리를 통해 정부 사업성과를 향상시킬 책무가 있다. 다만 기존의 공무원 총조사와 같은 인사통계 자료 자체로는 이들의 역량 형성 정도를 파악하는데 한계가 있고 인식조사는 객관적인 데이터로 분석이 어렵다는 문제가 있었다. 본 논문에서 제시한 바와 같이 정부가 보유한 인사행정데이터를 성과 분석에 활용한다면 보다 실질적인 성과관리가 가능할 것으로 판단된다. 예컨대 중앙행정기관의 성과 향상을 위하여 고위공무원의 사고역량 향상을 위한 학위과정을 지원한다면 정부 관리자 개인이 이미 취득한 학위 정보를 토대로 어느 학과를 어느 시기에 진학하는 것이 개인과 조직 모두에 가장 적합한가에 대한 정보가 제공될 수 있다.

둘째, 전통적으로 중시해 온 사고 역량의 학력수준, 업무 역량의 재직기간, 관계 역량의 학연과 같은 측정지표가 성과와의 관계에서 통계적으로 유의미하지 않거나 부정적인 영향이 나왔다는 점을 고려할 필요가 있다. 즉 성과와 관련하여 이들 전통적 변수와의 관계를 고려하면서 새롭게 발굴된 역량 요인들의 효과를 고려하면 보다 효과적으로 정부 성과를 개선할 수 있다. 예컨대, 사업성과의 향상을 위해 정부 관리자 양성 단계에서 단순히 학력수준을 높이는 것보다는 필요한 역량에 대한 교육과정이 개설된 학위 혹은 훈련 과정을 이수할 수 있도록 해야 한다. 또 정부 관리자 부처 이동의 시기 및 필요성에 대해서 보다 엄밀히 검토한 후 정부 성과와 잘 연계될 수 있는 적절한 기준을 설정할 필요성이 있다.

셋째, 관계 역량 변수로 전통적으로 학연은 한국적 관료 상황을 잘 설명할 수 있다고 여겨졌으나, 실증분석 결과 우려했던 만큼 비정규직 관계에 의한 성과 보상에 관한 메커니즘은 발견되지 않았는데 반해, 대통령(비서)실 근무는 사업성과 및 예산증가 모두에서 긍정적인 관계가 나왔다는 점에서 관계 역량 형성에 도움을 주었다고 볼 수 있다. 대통령(비서)실 혹은 총리실, 국회와 같이 기관에 대한 파견 경험을 확대하고 협업 관계를 강화시킬 것이 장려된다. 다만, 본 논문이 탐색적 수준에서

관계 역량 변수를 제공하였고 사고 및 업무 역량과의 관계가 아직은 명료하지 않은 것으로 나타났다. 후속 연구를 통해 관계 역량이 유리한 기관은 물론 정부 관리자의 업무 수행 혹은 부서 경험에 관한 측정지표를 발굴하여 이들 측정지표가 성과에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 연구 결과가 축적될 필요가 있다.

제 3 절 연구의 한계

본 논문은 방법론적 측면에서 다음과 같은 한계가 있다. 첫째, 사고, 업무 및 관계 역량 이들 세 가지 역량의 하위 차원을 대표하는 변수들은 측정의 타당성이 부족하다는 문제가 남아 있다. 본 논문에서는 정부 관리자 역량의 하위수준에 해당하는 사고, 업무 및 관계 역량 변수들에 대한 측정을 시도하였지만, 이들 각 역량 변수의 하위 차원은 계속적으로 분류가 가능하다. 본 논문은 사고, 업무 및 관계 역량 영역을 중심으로 조작적 정의를 한 후 행정 데이터를 기초로 성과와의 관계를 규명하는 과정에서 비효율성이 발생했다. 즉, 정부 관리자의 각 역량을 조작적으로 정의하는 과정에서 개념의 명확성과 관련된 조작적 정의를 지나치게 강조한 나머지 이론과 관련된 의미 또는 체계적 의미의 중요성을 상대적으로 소홀히 한 것이다(김병섭, 2010: 126). 예컨대 사고 역량을 조작적 정의가 용이한 ‘학력수준’과 ‘전공이동’으로 했는데, 이들 측정지표들은 사고 역량과 같은 일반적 수준의 개념 측정은 가능할 수 있지만 선행연구에서 사고 역량의 하위 요소 수준에서 설명가능성을 제약하는 결과를 가져왔다. 후속 연구에서는 대안적으로 교육과정의 내용과 시수 정보를 토대로 측정하고자 하는 역량 단위(unit of competency)를 매칭하는 형태로 진행한다면 보다 구체적인 역량 수준에서 보다 심도 있게 접근이 가능할 것으로 사료된다.

둘째, 독립변수와 종속변수간의 내생성 문제(endogenous problem) 발생 가능성을 고려해볼 필요가 있다. 본 논문의 실증분석결과 대통령(비서)실 근무 여부가 모든 모형에서 가장 설명력이 큰 변수로 나타났

다. 한국 공직사회에서 대통령(비서)실 근무는 각 중앙행정기관에서 대체로 우수한 역량을 보유한 공무원을 해당 기관을 대표하여 청와대로 파견한다. 대통령(비서)실 근무를 통해서 관계 역량이 형성되기 이전에 이미 사고 역량, 업무 역량이 모두 우수한 공무원에게 주어지는 기회일 수 있다. 본 논문에서는 정부 관리자의 역량 확보와 성과 간의 내생성을 완화시키기 위해 Lewis(2008)의 연구에서는 상당한 기간 동안 직위를 중심으로 놓고 해당 직위를 차지하는 각기 다른 관리자의 특성을 측정하는 방법으로 이러한 효과를 통제하고자 했다. 본 논문에서도 Lewis가 채택한 동일한 접근법을 채택했으며 비교적 장기인 총 8년을 분석기간을 설정했다. 그러나 여전히 대통령(비서)실 근무와 같은 관계 역량은 업무 역량에 비해 보다 장기간이 소요되는 경우가 일반적이기 때문에 본 논문의 8년이라는 기간도 충분히 장기적이라고 할 수 만은 없다. 이와 같이 종속변수에 대한 독립변수의 움직임이 명료하게 설명되지 않은 점은 본 논문의 한계로 지적될 수 있다. 향후 연구에서는 도구변수 즉 대통령(비서)실 근무에만 영향을 미치고 성과에 영향을 미치지 않는 변수를 발견하는 노력이 필요하다. 한편, 행시 기수별로 코호트 그룹을 만들거나 패널 데이터를 구축한다면 이러한 내생성 문제는 어느 정도 극복할 수 있을 것으로 사료된다.

셋째, 분석 데이터의 특성에서 기인하는 문제로 객관적 자료의 이용이라는 이점 이면에 행정데이터가 갖는 여러 한계가 있었다. 실제 데이터 수집이 이루어지는 과정과 실제 사업 운영 과정에 대하여 데이터 수집은 논문에 필요로 하는 수준의 정밀성을 갖추었는가에 더하여 실무에서 받아들여지는 의미와 다르게 해석될 수 있다(Lynn et al., 2000). 또, 국장 한 명이 통상 담당하는 재정사업은 한 개 이상의 복수 사업을 맡는 형태로 되어 있다. 이는 정부 관리자의 역량 특성이 단일의 분석단위로 귀속되지 않고 서로 다른 복수의 사업에 공통된 요인으로 들어감으로 인해 발생하는 비효율성에 대한 문제가 발생할 수 있다. 또한, 관리자의 정부 관리자의 역량을 판단할 근거는 물론 역할 모델에 기초한 직무기술서와 이를 토대로 한 인재 DB가 구축되어 있지 않아 자료 확보 단계에

서부터 연구자는 물론 인사담당자도 성과와의 분석 시도를 어렵게 만들었다(조선일, 2008; 김동욱, 2019).⁴⁸⁾ 이러한 공공데이터의 축적과 개방은 보다 실질적인 정부 관리자 연구를 촉발시킬 수 있을 것으로 기대한다. 이와 같은 행정데이터의 양적 또는 질적 문제는 후속연구에서 보다 다양한 원천에서 자료를 탐색하여 해결해야 할 과제로 판단된다.

넷째, 대부분의 조직에서 채택하고 있는 팀제의 특성상 국장급 관리자가 실질적인 사업의 성과에 대한 영향력을 발휘할 것이라고 가정함으로써 상위직급인 실장 또는 하위직급인 과장 등의 특성 및 역할에 따라 성과에 대한 설명력이 달라질 수 있다는 가능성을 완전히 배제할 수는 없었다. 그리하여 본 논문에서는 선행연구에서 제시한 성과를 설명할 수 있는 여러 변수를 통제변수로 최대한 포함하였으며, 재정사업 평가점수 외에도 예산증가를 성과에 대한 종속변수로 설정함으로써 정부 관리자의 역량 요인이 성과를 설명할 수 있는 가능성을 다각도로 살펴보았다. 그러나 상위 직위를 향한 상대적으로 명확하며 고도로 예측가능한 게임의 법칙(rule of games)이 적용되는 승진과 달리 성과는 정부 관리자의 역량 요인을 설명할 수 있는 가능성이 상대적으로 제약되어 있다. 즉 개인의 합리적인 선택뿐만 아니라 경력개발 과정에서 예측할 수 없는 정치적 혹은 운에 의해 결정되는 측면으로 인해 정부 관리자 역량에 대한 예측 가능성이 높지 않았던 것으로 판단된다(Riccucci et al., 2008: 347). 향후 연구에서는 중앙행정기관의 다양성과 이로 인한 정치적 혹은 행정적 맥락의 복잡성을 고려한다면 전체가 아닌 몇 개의 중앙행정기관을 대상으로 보다 심도 있는 형태로 연구한다면 정부 관리자의 역량 요인과 성과에 관한 결과가 도출될 수 있을 것으로 기대한다.

끝으로, 정부 조직 내 관리자의 역량 모델 등 설계에 있어서 모든 상황에 적합한(one-size fits all) 일반적인 역량 요인 탐색은 지양되어야 한다. 다만 이러한 노력은 자칫 일반화의 문제를 가져옴으로써 부처 간 특성을 고려하지 않은 정책 현실에 적용하기 어려운 문제가 발생할 수 있다. Merit Systems Protection Board(2015: 13) 보고서에서도 미

48) 김동욱. (2019). 정치적 임명직 인사는 ‘만사’이지만 ‘망사’될 수도. 중앙일보.2019.5.16.(<https://news.joins.com/article/23468783>. 검색일:2019.5.28)

국의 고위공무원의 부처에 따라 필요한 역량이 다를 수 있다고 하였다. 공공조직의 사업성과 특성에서 연유하는 여러 가치의 혼재성, 중첩성 혹은 모호성과 같은 복잡다단한 점을 감안하여 조직 혹은 사업 성격에 따라 정부 관리자의 역량을 어떻게 형성할 것인가에 대한 유연한 접근법이 마련되어야 한다. 더구나 현대사회에서는 환경의 불확실성이 높아지고 정책 문제 자체의 복잡성 때문에 능률성에 기초한 최적의 역량 요인을 선제적으로 예측하는 것은 불가능에 가깝다. 후속 연구에서는 단일의 성과 지표를 전제하여 정부 관리자 역량에 관한 이론과 실증 분석 노력은 여전히 필요하지만, 각 기관의 특성을 반영하고 특히 연구자들뿐만 아니라 정책담당자도 합의할 수 있는 공공조직의 성과에 대한 정확한 측정 노력은 앞으로도 지속될 필요가 있다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

- 강인재. (2008). 지방재정사업의 효율성 제고를 위한 통합사업관리시스템 구축방안: 전북재정사업자율평가를 중심으로. 「한국지방정부학회 학술발표논문집」, 2009(3), 446-465.
- 고길곤·박치성. (2010). 대학생의 직업선택동기와 공직동기. 「행정논총」 48(2), 339-367.
- 고경훈·박해육. (2005). 지방자치단체 성과관리 시스템 구축에 관한 연구 : Balanced Scorecard를 중심으로. 「지방행정연구」, 19(3), 185-212.
- 김종호·구자숙·유상엽·박시진·김신우. (2018). 공직역량 어떻게 개발하나. 국가공무원인재개발원 연구개발센터.
- 국무총리실. (2012). 「정부업무평가 백서」. 국무총리실 정부업무평가위원회.
- 국토교통부. (2015). 「2014 재정사업자율평가 보고서」.
- 권경득. (2009). 공직내 여성의 대표성과 조직문화, 직무행태 및 조직성장에 관한 연구. 「한국행정논집」 21(3), 795-821.
- 권대현·박진하. (2011). 공공기관 경영평가 평가지표의 개선방안 : 2008년 A지방자치단체 공공기관 경영평가제도를 중심으로. 「세무와 회계저널」, 12(3), 375-405.
- 권태욱. (2015). 정책프로그램의 목표보호성, 한국 중앙행정기관의 재정사업을 중심으로. 서울대학교 박사학위논문.
- 기획재정부. (2017). “재정사업평가제도 전면개편”. 보도자료. 2017.09.28.
- 김광웅. (1990). 관료와 정책: 제3,4공화국의 경제발전정책을 중심으로. 「행정논총」. 28(1), 92-112.
- 김국현. (2010). 고위공무원단체도의 평가에 관한 실증적 조사연구. 「한국행정연구」, 19(1), 25-49.

- 김난영·홍준형. (2006). 행정부 공무원의 입법역량에 관한 실증적 연구. 「행정논총」, 44(1), 329.
- 김다경·엄태호. (2013). 공공기관 CEO의 네트워크 특성이 정부지원금 결정에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 47(1), 171-200.
- 김동욱. (2012). 「정부 기능과 조직」. 파주: 법문사.
- 김동욱. (2015). 행정학 이론의 현실적합성 높이기. 「서울행정학회포럼」, (4), 6-7.
- 김동욱. (2017). 새 대통령의 60일 과제. 한국인사행정학회, 서울대 SSK 스마트지식사회연구단 세미나 발표자료.
- 김동욱. (2018). 「정부 조직 설계」. 고양: 문우사.
- 김명식. (2003). 우리나라 공직 분류체계의 개편 방향. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 551-572.
- 김민정. (2013). 「개인 성과관리 개요」. 공동성 엮음 『성과관리-한국 제도편』 (pp.198-223). 서울 : 대영문화사.
- 김병규·박주형·윤기웅. (2017). 지방자치단체 재정사업 자율평가 결과 분석: 경상북도를 중심으로. 「한국행정연구」, 26(1), 37-63.
- 김병섭. (2010). 「편견과 오류 줄이기」. 파주 : 법문사.
- 김상헌. (2006). 「기금제도의 필요성에 관한 일고」. 한국연구재단.
- 김신복. (1999). 공무원교육 50년 평가와 발전방향. 「행정논총」, 37(2), 119-145.
- 김신복. (2005). 「발전기획론」, 서울: 박영사.
- 김신복·이영환. (2008). 인적자원개발 기획체제 비교분석: 한국, 미국, 일본을 중심으로. 「행정논총」, 46(4), 201-228.
- 김신복. (2011). 교육발전: 정부역할과 정책수단. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 868-894.
- 김연수·김근세. (2007). 고위공무원단 제도 비교분석: Huddleston 모형을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 14(1), 31-64.
- 김영우. (2002). 프랑스 공무원제도의 경직성과 유연성. 「한국행정학

- 보」, 36(1), 99-116.
- 김용학. (2011). 「사회 연결망 분석」 (제 3 판), 서울: 박영사.
- 김정해. (2013). 대통령 비서실의 기능과 역할에 관한 연구. KIPA 연구 보고서 2013-19.
- 김재훈. (2003). 성과관리 행정개혁을 위한 정부예산 회계제도 개혁. 「한국사회와 행정연구」, 14(1), 121-144.
- 김종호, 구자숙, 유상엽, 박시진, 김신우. (2018). 공직역량 어떻게 개발하나. 국가공무원인재개발원_연구개발센터.
- 김준형·엄석진. (2016). 한국의 고도성장기의 고위관료의 역할. 「한국사회와 행정연구」, 26(4), 287-310.
- 김태일·박상현. (2013). 정부 역할의 유형과 정부 성과: OECD 국가를 대상으로 퍼지 셋 분석의 적용. 한국정책학회보, 22(1), 493-516.
- 김판석. (2007). 공무원 교육훈련의 전환: 혁신과정과 주요 변화 및 향후 과제. 「한국인사행정학회보」, 6(1), 1-35.
- 김행범. (1998). 예산 지출 관료의 행동모형에 관한 공공선택론적 연구. 「한국행정학보」, 32(1), 45-63.
- 김호정. (2017). 21세기 공공부문 리더십의 변화. 「한국행정학보」, 51(1), 117-143.
- 김홍로·안문석 (2004). 고위직 공무원의 승진요인에 관한 연구. 「한국행정학보」, 38(6), 305-326.
- 나태준·이남국. (2005). 성과관리제도 도입의 명암. 「한국행정학회 학술 발표논문집」, 75-93.
- 남궁근·하태권·박천오·김영우. (2005). 「고위공무원단 도입에 따른 문제점 분석과 개선방안 연구: 주요국가 사례 연구」. 한국행정연구원.
- 노화준. (2000). 전략적 관리와 목적 달성에 의한 정책평가의 방향: 전략적 목적의 성과측정과 평가정보 활용을 중심으로. 「행정논총」 38(2), 57-77.
- 대통령비서실. (2017). 2017년도 국정감사 요구자료. 대통령비서실 (2017.11).

- 도명록·이근주·최유진. (2018). 공·사 조직의 성과주의 인사제도와 조직성과: 공정성의 조절효과를 중심으로. 「행정논총」, 56(1), 93-117.
- 박경돈. (2013). 중앙행정기관의 생존과 성장에 관한 연구. 「한국정책학회 하계학술발표논문집」, 2013(1), 577.
- 박기묵·최준호. (2016). 지방자치단체의 '재정사업자율평가제' 도입 필요성에 관한 논의: 경상북도 재정사업자율평가를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 23(3), 229-250.
- 박노옥. (2005). 「공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입에 관한 연구: 성과관리 예산제도 도입에의 시사점을 중심으로」. 한국조세연구원.
- 박노옥·원종학. (2012). 「재정사업 성과분석과 정책적 시사점」. 한국조세재정연구원.
- 박동건. (2001). 역량과 역량모델링의 정체와 활용. 「한국인사관리 학회 발표논문집」.
- 박동서. (1961). 「한국관료제도의 역사적 전개」. 한국연구도서관.
- 박동서. (2001). 「인사행정론」. (제5전정판). 서울: 법문사.
- 박석희. (2010). 정부기관 법인화의 행정책임성 문제: 농림수산분야 소속기관 사례. 한국조직학회보, 7(2), 119-156.
- 박순애·이영미. (2018). 성과관리의 역설. 「한국행정학보」, 52(4), 151-176.
- 박은정. (2002). 사회복지 전담 공무원의 직무 환경과 소진 현상에 관한 연구』, 대구가톨릭대학교대학원. 석사학위논문.
- 박종민. (1996). 한국에서의 장관 선택의 기초변화와 연속성. 「정부학연구」, 2, 37-63.
- 박종민·김병원. (1991). 한국 국가관료의 의식. 「한국행정학보」, 25(4), 4085-4102.
- 박주형·이호영·신해명. (2015). 이사회와 지연과 학연에 기초한 사회적 연결 관계가 내부자거래를 위한 경영자의 이익조정에 미치는 영향. 「경영학 연구」, 45(5), 1697-1733.

- 박천오. (2009). 한국 중상위직 행정관리자의 주요 리더십 역량에 관한 실증 연구. 「행정논총」, 47(2), 121-148.
- 박천오·조경호. (2013). 고위공무원단제도의 기대와 성과: 시행 초기와 그 이후를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 12(1), 147-168.
- 박혜자. (1993). 한국 지역주의의 성격과 정치사회적 함의. 「한국행정학보」, 27(2), 309-322.
- 박희봉·강제상·김상묵. (2003). 조직내 사회자본과 지적자본의 형성 및 조직성과관리에 대한 효과. 「한국행정연구」, 12(1), 3-36.
- 방문규·윤기웅. (2006). 2006 재정사업 자율평가제도 평가결과분석. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 409-424.
- 소경희. (2007). 학교교육의 맥락에서 본 "역량(competency)"의 의미와 교육과정적 함의. 교육과정연구, 25(3), 1-21.
- 심오택·최창원·이진원·서현정. (2013a). 「정부업무평가 개요」. 공동성역음 『성과관리-한국제도편』 (pp.13-47). 서울: 대영문화사.
- 심오택·최창원·이진원·김월중. (2013b). 「정부업무 성과관리」. 공동성역음 『성과관리-한국제도편』 (pp.76-108). 서울: 대영문화사.
- 오영민·원종학.(2017). 정부의 성과관리 역량요인이 성과에 미치는 영향. 「한국행정논집」, 29(2), 253-274.
- 유금록. (2010). 재정사업자율 평가지표의 구성개념 타당성과 지방정부에 대한 시사점. 「한국자치행정학보」, 24(2), 24-40.
- 유민봉·심형인. (2011). 공무원의 체면민감도 척도개발 연구. 「한국행정학보」, 45(3), 335-364.
- 유승현. (2013). 정부기관 재정성과 관리의 현황과 과제; 성과 측정의 역설을 중심으로. 「행정논총」, 5(3), 135-166.
- 윤기웅·공동성. (2012). 사업평가에 영향을 미치는 요인탐색 및 제도적 고찰 - 2008년~2010년 재정사업 자율평가 결과를 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(2), 91-122.
- 이계만·안병철. (2014). 관료의 전문성에 관한 연구: 지방관료 중간관리층의 인식을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 21(1), 391-414.

- 이근주. (2005). PSM과 공무원 업무성과. 「한국행정연구」, 14(2), 71-99.
- 이상철·박병식. (2004). 정부산하기관 경영평가시스템의 효율적 구축방안. 「한국사회와 행정연구」, 15(1), 27-49.
- 이선우. (2012). 지방정부 공무원의 행정가로서의 필요역량 및 실행에 관한 연구. 「한국인사행정학회보」, 11(3), 1-30.
- 이수영. (2011). Mission Impossible? 공무원 성과급의 이상 조건과 현실 상황의 괴리 분석. 「한국인사행정학회보」, 10(3), 75-102.
- 이수영. (2017). 우리나라 공무원 채용제도에 대한 진단과 개편방안 제언. 「한국인사행정학회보」, 16(1), 25-49.
- 이원희. (2015). 재정사업 자율평가의 실효성 평가- 환경부 사례를 중심으로-. 「한국비교정부학보」, 19(10), 225-246.
- 이은형, 강현모, 방정혜, 정은경. (2012). 남녀관리자의 개인성과에 미치는 결정요인 비교분석: 성별 조절효과를 중심으로. 「여성경제연구」, 9(2), 1-23.
- 이종수. (2002). 공무원의 전문성 향상방안으로서 경력개발제도(CDP)에 관한 연구: CDP의 시각에서 분석한 한국 인사행정체계의 문제점과 개선방안. 「한국행정연구」, 11(4), 149-176.
- 이종범. (1995). 「전환시대의 행정가-한국형지도자론」. 서울: 나남출판.
- 이창길·최성락. (2010). 공공기관 경영평가에서 상대평가의 오류가능성 분석. 「행정논총」, 48(1), 97-119.
- 인사혁신처. (2013). 「2013 공무원총조사 보고서」.
- 인사혁신처. (2017). “공직 내 개방형 임용자 소통의 장 마련”. 보도자료. 2017.12.18.
- 인사혁신처. (2017). 「2017 인사통계연보」.
- 인사혁신처. (2019). 「2019 공무원총조사 보고서」.
- 임도빈. (2000). 행정조직 내 보직이동 유형에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 9(3), 109-129.
- 임도빈. (2018). 「행정학: 시간의 관점에서」 서울: 박영사.

- 임유미·하연섭. (2015). 정부 재정사업의 평가결과 활용과 성과향상에 관한 연구. 「현대사회와행정」, 25, 359-384.
- 장혜윤. (2016). 정책 특성이 재정사업자율평가결과에 미치는 영향에 대한 분석: 문화예술정책을 중심으로. 「한국정책학회보」, 25(2), 91-124.
- 전영한. (2004). 공공조직의 목표보호성. 한국행정학회 「학술발표논문집」, 31-47.
- 전영한. (2016). 한국행정학 60년 (1956-2016). 「한국행정학보」, 50(5), 169-199.
- 전예원. (2018). 평가자율성 부여와 성과평가 유인변화: 정보비대칭 상황의 사업성격에 따른 평가경향성 변화 검토. 「재정학연구」, 11(4), 107-146.
- 전오진·남상화 (2009). 공직사회의 사회자본이 부패에 미치는 영향. 「한국정책과학학회보」, 13(3), 1-22.
- 정광호·김권식. (2008). 국회의원 보좌진의 입법 영향력 탐색. 「한국행정학보」, 42(1), 77-95.
- 정용덕. (2006). 「행정개혁. 한국 행정학 50년 (1956-2006)」. 서울: 한국행정학회.
- 정정화. (2000). 지방정부 인사권한 분권화의 영향요인: 실 국장 책임인사운영제 비교분석. 「한국행정학보」, 34(3), 227-242.
- 조경호. (2009). 공무원 후생 복지 만족도와 생산성. 「한국인사행정학회보」, 8(3), 219-241.
- 조선일. (2006). 지방정부공무원 능력개발을 위한 교육수요 분석. 「한국사회와 행정연구」 16(4), 165-187.
- 조선일. (2008). 고위공무원의 역할과 필요역량. 「한국거버넌스학회 학술대회자료집」, 2008(2), 23-44.
- 조영복·박철민. (2005). "보직이동"을 통한 공직사회 인적자원개발의 전략 탐색: 부산광역시 공무원의 인식조사를 중심으로. 「지방정부연구」, 9(1), 91-107.

- 조택. (2008). 준정부기관 경영평가제도의 변천과 개선방향에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」, 15(3), 155-179.
- 최무현·김영우. (2009). '지방정부공무원 역량강화에 관한 연구', 『지방정부연구』 13(4), 33~59.
- 최무현·이종수·송혜경. (2004). 한국 공무원의 보직 및 경력관리 체계 개선방안 연구. 「한국행정연구」, 13(2), 125-153.
- 최병대. (2003). 공무원의 전문성학보 방안. 「한국지방자치학회보」, 15(3), 125-144.
- 최병선. (1990). 政治經濟體制의 轉換과 國家能力. 「한국정치학회보」, 23(2), 27-49.
- 최성락·박민정. (2008). 성과 관리 도입과 관료의 대응: 톱니효과를 중심으로. 「행정논총」, 46(2), 135-160.
- 최유진. (2017). 우리나라 공무원 성과급제도의 현황과 개선방안 연구. 「한국인사행정학회보」, 16(1), 75-102.
- 최현묵·김인. (2017). 사회서비스 부문 정부 재정사업의 성과에 미치는 영향요인 분석에 관한 연구. 「지방정부연구」, 21(3), 233-257.
- 하상묵. (1994). 공무원의 승진과 출신 배경. 「한국행정연구」, 3(4), 4107-4128.
- 하연섭. (2013). 사업특성별 성과관리제도의 유효성에 관한 연구. 「한국행정연구」, 22(3), 61-90.
- 하태권. (1990). 한국인사 행정의 변천: 가치갈등적 관점에서의 고찰. 「한국행정학회보」, 24(1), 89-116.
- 하태권. (2000). 지식기반사회 구축을 위한 인적자원개발 전략/인적자원개발을 위한 행정체제의 역할과 기능. 「한국행정연구」, 9(3), 48-76.
- 하태권. (2007). 박동서 교수와 인사행정론. 한국행정학회·한국정책학회 2007년도 하계공동학술대회 발표논문집(1), 15 - 23.
- 하태권·박천오·이선우·이근주·진종순. (2007). 「고위공무원단제도」. 정부혁신지방분권위원회.

- 한국교육개발원. (2018). 「2018년 학과(전공)분류 자료집」
- 한국조세재정연구원. (2017). 재정사업 자율평가제도 전면 개편: 재정혁신을 뒷받침하는 재정사업 평가체제로 전환. 재정포럼, 256(0), 165-167.
- 한승주. (2010). 성과급제도에 대한 공무원의 대응. 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 471-526.
- 한승헌·강민아·이승윤. (2013). 정부역량에 관한 연구동향 분석과 개념 비교. 「한국거버넌스학회보」, 20(3), 27-55.
- 홍자은. (2013). 「기관 성과관리 사례: 행정안전부」. 공동성 위임 『성과관리-한국제도편』 (pp.137-1156). 서울: 대영문화사.
- 황창연. (2003). 행정조직에서 조직문화 및 하위 문화의 비교. 「한국행정학보」, 37(1), 37-58.

2. 국외 문헌

- Agranoff, R. & McGuire, M. (1998). Multinetwork management: Collaboration and the hollow state in local economic policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1), 67-91.
- Allen, F., Qian, J. & Qian, M. (2005). Law, finance, and economic growth in China. *Journal of financial economics*, 77(1), 57-116.
- Armstrong, S., T. & Overton, T., (1977). Estimating Nonresponse Bias in Mail Surveys. *Journal of Marketing Research*, 14(3), 396-402.
- Andrew, Rhys., Boyne, George A., & Walker, Richard M. (2006). *Subjective and objective measures of organizational performance: an empirical exploration*. In Boyne, Meier, P'Toole jr, and Walker. Public Performance Service(pp.14-pp.34). New York: Cambridge University Press.
- Arvey, R. D., Rotundo, M., Johnson, W., Zhang, Z., & McGue, M.

- (2006). The determinants of leadership role occupancy: Genetic and personality factors. *The Leadership Quarterly*, 17(1), 1–20.
- Arvey, R. D., Zhang, Z., Avolio, B. J., & Krueger, R. F. (2007). Developmental and genetic determinants of leadership role occupancy among women. *Journal of Applied Psychology*, 92(3), 693.
- Avellaneda, C. (2007). *Municipal performance: Does mayoral quality matter*. Texas A&M University.
- Avellaneda, C. (2009). Mayoral Quality and Local Public Finance. *Public Administration Review*, 69(3), 469–486.
- Barling, J., Weber, T., & Kelloway, E. K. (1996). Effects of transformational leadership training on attitudinal and financial outcomes: A field experiment. *Journal of applied psychology*, 81(6), 827.
- Barlow, D. H. (1988). *Anxiety and its disorders: The nature and treatment of anxiety and panic*. Guilford press.
- Baron, D. P. (1995). Integrated strategy: Market and nonmarket components. *California management review*, 37(2), 47–65.
- Battaglio Jr, R. P. & Llorens, J. J. (2010). Human resource management in a human capital environment. *Handbook of human resource management in government*, 27–43.
- Becker, G. (1962). Investment in human capital: A theoretical analysis. *Journal of political economy*, 70(5, Part 2), 9–49.
- Becker, G. (1993). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education* / Gary S. Becker. (3rd ed.). Chicago: The University of Chicago Press.
- Behn, R. T. (2002). The Psychological Barriers to Performance Management: Or Why isn't Everyone Jumping on the Performance-Management Bandwagon?, *Public Performance*

& *Management Review*, 26(1):5-25.

- Berdrow, I. & Evers T. F. (2014). Competence. Chalofsky, Rocco, Morris. (Eds.), *Handbook of Human Resource Development*(201-214), John Wiley & Sons, Inc.
- Bereiter, C., & Scardamalia, M (1993). *Surpassing Ourselves: An Inquiry into the Nature and Implications of Expertise*. Chicago: Open Court.
- Bettin, P. J. & Kennedy Jr, J. K. (1990). Leadership experience and leader performance: Some empirical support at last. *The Leadership Quarterly*, 1(4), 219-228.
- Bok, D. C. (1986). *Higher learning*. Harvard University Press.
- Bommer, W. H., Johnson, J. L., Rich, G. A., Podsakoff, P. M., & MacKenzie, S. B. (1995). On the interchangeability of objective and subjective measures of employee performance: A meta analysis. *Personnel psychology*, 48(3), 587-605.
- Bowman, J. S., West, J. P., Berman, M., & Van Wart, M. (2016). *The Professional Edge: Competencies in Public Service: Competencies in Public Service*. Routledge.
- Boyatzis, R. E. (1982). *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*, John Wiley & Sons, New York, NY.
- Boyatzis, R. E. (2008). Competencies in the 21st century. *Journal of management development*, 27(1), 5-12.
- Boyne, G. & Dahya, J. (2002). Executive Succession and the Performance of Public Organizations. *Public Administration*, 80(1), 179-200.
- Boyne, G. (2003). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367-394.
- Boyne, G, Meier, K. J., O'Toole Jr, L. J., & Walker, R. M. (2005).

- Where next? Research directions on performance in public organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 633-639.
- Boyne, G. & Chen, A. (2006). Performance targets and public service improvement. *Journal of public administration research and theory*, 17(3), 455-477.
- Boyne, G., Meier, K. J., O'Toole Jr, L. J., & Walker, R. M. (Eds.). (2006). *Public service performance: Perspectives on measurement and management*. Cambridge University Press.
- Boyne, G., & Meier, K. J. (2009). Environmental turbulence, organizational stability, and public service performance. *Administration & Society*, 40(8), 799-824.
- Boyne, G., (2010). *Performance management: does it work?* In G. Boyne, K. Meier, L. O'Toole, Jr., & R. Walker (Eds.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management* (pp. 92-112). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bozeman, B. & Rainey, H. G. (1998). Organizational rules and the "bureaucratic personality". *American Journal of Political Science*, 42(1), 163.
- Brewer, G. A. & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of public administration research and theory*, 10(4), 685-712.
- Brewer, G. A. & Walker, R. M. (2013). Personnel constraints in public organizations: The impact of reward and punishment on organizational performance. *Public administration review*, 73(1), 121-131.
- Brewer, G. A. (2006). All measures of performance are subjective:

- More evidence on US federal agencies. *Public service performance: Perspectives on measurement and management*, 35-54.
- Brown, M. M. & Brudney, J.. (2003). L. Learning Organizations in the Public Sector? A Study of Police Agencies Employing Information and Technology to Advance Knowledge. *Public Administration Review*, 63(1): 30-43.
- Campion, M., Cheraskin, L., & Stevens, M. (1994). Career-Related Antecedents and Outcomes of Job Rotation. *The Academy of Management Journal*, 37(6), 1518-1542.
- Camuffo, A. & Greli, F. (2004). An integrated competency-based approach to management education: an Italian MBA case study. *International Journal of Training and Development* 8(4), 240-257.
- Carmeli, A. (2004). Strategic human capital and the performance of public sector organizations. *Scandinavian Journal of Management*, 20(4), 375-392.
- Carmeli, A. (2006). The managerial skills of the top management team and the performance of municipal organisations. *Local Government Studies*, 32(02), 153-176.
- Carpenter, M. A., Sanders, W. G., & Gregersen, H. B. (2001). Bundling human capital with organizational context: The impact of international assignment experience on multinational firm performance and CEO pay. *Academy of management journal*, 44(3), 493-511.
- Chase, W. G. & Simon, H. A. (1973). The mind's eye in chess. In W. G. Chase(ed.), *Visual Information Processing* (515-281). New York: Academy Press.
- Chun, Y. H. & Song, M. (2017). Performance impacts of management

- in Korean schools: Testing the Meier and O'Toole model. *Public Management Review*, 19(8), 1047-1065.
- Coff, R. W. (1997). Human Assets and Management Dilemmas: Coping with Hazards on the Road to Resource-Based Theory. *Academy of Management Review*. 22(2), 374-402.
- Cohen, D. B., Vaughn, J. S., & Villalobos, J. D. (2012). Manager-in-Chief: Applying Public Management Theory to Examine White House Chief of Staff Performance. *Political Research Quarterly*, 65(4), 841-854.
- Cohen, D. M. (1998). Amateur government. *Journal of public administration Research and theory*, 8(4), 450-497.
- Cooper, K. (2000). *Effective competency modeling & reporting: a step-by-step guide for improving individual & organizational performance*. Amacom Books.
- Daley, D. M. (2002). *Strategic Human Resource Management*. New Jersey : Pearson Education. Inc.
- Damanpour, F., & Schneider, M. (2009). Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495-522.
- Delaney, J. T. & Huselid, M. A. (1996). The impact of human resource management practices on perceptions of organizational performance. *Academy of Management journal*, 39(4), 949-969.
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering*.(Fourth ed.). New York: Routledge/Taylor & Francis Group.
- Donahue, A. K., Jacobson, W. S., Robbins, M. D., Rubin, E. V., & Selden, S. C. (2004). *Management and performance outcomes*

- in state government*. The art of governance: Analyzing management and administration, ed. Patricia W. Ingraham and Laurence E. Lynn Jr, 125-51.
- Edwards, J. T., Nalbandian, J., & Wedel, K. R. (1981). Individual values and professional education: Implications for practice and education. *Administration & Society*, 13(2), 123-143.
- Edwards, N. M. S. (2007). *Perceptions of core leadership competencies among senior level officials within the united states department of homeland security* (Order No. 3286521). Available from ProQuest Dissertations & Theses Global. (304705359).
- Fiedler, F. E. (1986). The Contribution of Cognitive Resources and Leader Behavior to Organizational Performance 1. *Journal of Applied Social Psychology*, 16(6), 532-548.
- Frederickson, D. G. (2006). *Measuring the performance of the hollow state*. Georgetown University Press.
- Freeman, R. (1976). *The Overeducated American*.
- French, J. & Raven, B. (1968). The bases of social power. *Studies in Social Power*, 150-167.
- Gallo, N. & Lewis, D. E. (2012). "The Consequences of Presidential Patronage for Federal Agency Performance". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 22(2): 195-217.
- General Accounting Office (GAO). (1993). (2004). *Performance budgeting: Observations on the use of OMB's program assessment rating tool for the fiscal year 2004 budget*. Washington, DC: General Accounting Office.
- Gibson, C. C. & Lehoucq, F. E. (2003). The local politics of decentralized environmental policy in Guatemala. *The Journal of Environment & Development*, 12(1), 28-49.

- Gilbert, T. F. (1996). *Human competence: Engineering worthy performance*. John Wiley & Sons.
- Gilmour, J. & Lewis, D. (2006a) Political Appointees and the Competence of Federal Program Management, *American Politics Research*, 34(1), 22-50.
- Gilmour, J. & Lewis, D. (2006b). Assessing Performance Budgeting at OMB: The Influence of Politics, Performance, and Program Size. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(2), 169.
- Gilmour, J. & Lewis, D. (2006c). Does performance budgeting work? An examination of the office of management and budget's PART scores. *Public Administration Review*, 66(5), 742-752.
- Gomes, R. C. & Avellaneda C. N. (2017). Explaining the Expansion of Brazilian Municipal Revenues: Does Political Context or Managerial Background Influence Grant Acquisition?. in Meier, K. J., Rutherford, A., & Avellaneda, C. N. (Eds.). *Comparative public management: Why national, environmental, and organizational context matters*. Georgetown University Press.
- Gooden, S. T. (2018). *Diversity, Social Equity, and Bureaucracy*. In Norma M. Riccucci. *Public Personnel Management*. (pp.50-59). New York, NY: Routledge.
- Gordon, R. A. & Howell, J. E. (1959). Higher education for business. *The Journal of Business Education*, 35(3), 115-117.
- Graeme T. B, & McGrath, R. J. (2017). Experts, Amateurs, and Bureaucratic Influence in the American States, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1) : 85 - 103.
- Greene, W. H. (2003). *Econometric analysis*. Pearson Education India.
- Grote, D. (2000). Public sector organizations: Today's innovative leaders in performance management. *Public Personnel*

- Management*. 29(1):1-20.
- Guan, S. W. & Yang. (2016). Do school ties between auditors and client executives influence audit outcomes? *Journal of Accounting and Economics*, 61(2-3), 506-525.
- Hays & Sowa. (2010). *Staffing the Bureaucracy. Handbook of human resource management in government*. Stephen E. Condrey, editor ; consulting editor James L. Perry. (3rd ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Hecl, H. (1975). OMB and the Presidency-the Problem of Neutral Competence. *The Public Interest*, 38, 80.
- Hecl, H. (1977). *Studying the presidency: a report to the Ford Foundation*. Ford Foundation Press.
- Heinrich, C. J. (2007). Evidence-based policy and performance management: Challenges and prospects in two parallel movements. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 255-277.
- Herling, R. W. (2000). Operational definitions of expertise and competence. *Advances in developing human resources*, 2(1), 8-21.
- Hilton, M. (2008). Skills for work in the 21st century: What does the research tell us? *Academy of Management Perspectives*, 22(4).
- Hitt, M. A., Bierman, L., Shimizu, K., & Kochhar, R. (2001). Direct and moderating effects of human capital on strategy and performance in professional service firms: A resource-based perspective. *Academy of Management journal*, 44(1), 13-28.
- Hondeghem, A. & Vandermeulen, F. (2000). Competency management in the Flemish and Dutch civil service. *The International Journal of Public Sector Management*, 13(4), 342-353.

- Hood, C. & Lodge, M. (2004). Competency, bureaucracy, and public management reform: A comparative analysis. *Governance*, 17(3), 313-333.
- Hood, C. & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains: reward, competency, loyalty-and blame*. Oxford University Press on Demand.
- Horton, S., Hondeghem, A., & Farnham, D. (Eds.). (2002). *Competency management in the public sector: European variations on a theme (Vol. 19)*. IOS Press.
- Huddleston, M. W. & Boyer, W. W. (1996). *The higher civil service in the United States: Quest for reform*. University of Pittsburgh Pre.
- Hwang, B. H. & Kim, S. (2009). It pays to have friends. *Journal of financial economics*, 93(1), 138-158.
- Hyclak, T. & Barakat, S. (2010). Entrepreneurship education in an entrepreneurial community. *Industry and Higher Education*, 24(6), 475-486.
- Hyland, T. (1997). Reconsidering Competence. *Journal of Philosophy of Education*, 31(3), 491-503.
- Ingraham, P. W. (1995). *The foundation of merit: Public service in American democracy*. JHU Press.
- Ingraham, P. W. & Kneedler, A. E. (2000). Dissecting the black box: Toward a model and measures of government management performance. *Advancing public management: New developments in theory, methods, and practice*, 235-52.
- Ingraham, P. W., Joyce, P. G., & Donahue, A. K. (2003). *Government performance: Why management matters*. Taylor & Francis.
- Jung, C. S. (2009). Goals, ambiguity, and performance in US federal

- programs and agencies (Doctoral dissertation, University of Georgia, Athens, GA, USA).
- Kampelmann, S. & Rycx, F. (2012). The impact of educational mismatch on firm productivity: Evidence from linked panel data. *Economics of Education Review*, 31(6), 918–931.
- Kassel, D. (2008). Performance, Accountability, and the Debate over Rules. *Public Administration Review*, 68(2), 241–252.
- Katz, R. (1955). *Skills of an effective administrator*. Harvard Business Review, Jan–Feb.
- Kaufman, H. (1965). The growth of the federal personnel system. *The federal government service*, 7–69.
- Kellough, E. J. (2018). *Public Personnel Management: A Cornerstone of Effective Government*. In Norma M. Riccucci. Public Personnel Management. (pp.1–11). New York, NY: Routledge.
- Kelly, J. M. & Swindell, D. (2002). A multiple - indicator approach to municipal service evaluation: correlating performance measurement and citizen satisfaction across jurisdictions. *Public administration review*, 62(5), 610–621.
- King, Keohane, Verba, Keohane, Robert O., & Verba, Sidney. (1994). *Designing social inquiry : Scientific inference in qualitative research*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kousser, T., & Phillips, J. H. (2012). The power of american governors : Winning on budgets and losing on policy.
- Kroll, A. (2014). Why Performance Information Use Varies Among Public Managers: Testing Manager-Related Explanations, *International Public Management Journal*, 17(2), 174–201.
- Læg Reid, P. & Olsen, J. P. (1984). *Top civil servants in Norway: key players - on different Teams. Bureaucrats and policy-making*. New York: Holmes & Meier.

- Lawlor & Tovey. (2011). *Training in Australia*. 4th edition. NSW: Pearson
- Lee, S. Y. (2009). Impacts of organizational resources on agency performance: Evidence from Federal Agencies (Doctoral dissertation, University of Georgia).
- Lewis, D. E. (2007). Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?. *The Journal of Politics*, 69(4), 1073-1088.
- Lewis, D. E. (2008). *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton: Princeton University Press.
- Lewis, D. E. (2010). *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton University Press.
- London, M. (1983). Toward a theory of career motivation. *Academy of management review*, 8(4), 620-630.
- Lord, R. G. (1985). An information processing approach to social perceptions, leadership and behavioral measurement in organizations. *Research in organizational behavior*.
- Lynn, Jr, L. E., (2006). *Public management: Old and new*. Routledge.
- Lynn, Jr, L. E., Heinrich, C., & Hill, C. (2000). Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 233-261.
- Mayntz, R. (1984). *German federal bureaucrats: A functional elite between politics and administration*. In *Bureaucrats and Policy Making: A Comparative Overview* (pp. 174-205). Holmes & Meier.
- McClelland, D. C. (1973). Testing for competence rather than for "intelligence.". *American psychologist*, 28(1), 1.

- McGuinness, S. (2006). Overeducation in the labour market. *Journal of economic surveys*, 20(3), 387-418.
- Meier, K. J., Stewart, J., & England, R. (1991). The Politics of Bureaucratic Discretion: Educational Access as an Urban Service. *American Journal of Political Science*, 35(1), 155-177.
- Meier, K. J. (1993). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. Pacific Grove, CA: Brooks.
- Meier, K. J. & O'Toole, L. (2002). Public Management and Organizational Performance: The Effect of Managerial Quality. *Journal of Policy Analysis and Management*, 21(4), 629-643.
- Meier, K. J. & O'Toole Jr, L. J. (2011). Comparing public and private management: Theoretical expectations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl_3), i283-i299.
- Meier, K. J., Rutherford, A., & Avellaneda, C. N. (Eds.). (2017). *Comparative public management: Why national, environmental, and organizational context matters*. Georgetown University Press.
- Merit Systems Protection Board. (2015). *Training and Development for the Senior Executive Service: A Necessary Investment*, December 2015, p. i. (Retrieved from <http://1.usa.gov/1sdjMdY>).
- Mitchell, J. C. (Ed.). (1969). *Social networks in urban situations: analyses of personal relationships in Central African towns*. Manchester University Press.
- Moe, T. (1982). Regulatory Performance and Presidential Administration. *American Journal of Political Science*, 26(2), 197-224.
- Morrison, R. F. & Brantner, T. M. (1992). What enhances or inhibits learning a new job? A basic career issue. *Journal of Applied*

Psychology, 77(6), 926.

- Morrow, C. C., Jarrett, M. Q., & Rupinski, M. T. (1997). An investigation of the effect and economic utility of corporate wide training. *Personnel Psychology*, 50(1), 91-117.
- Moynihan, D. (2008). *The dynamics of performance management : Constructing information and reform* / Donald P. Moynihan. (Public management and change). Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Moynihan, D. (2010). *The Promises and Paradoxes of Performance-based Bureaucracy*. In Durant, Robert, F., American Bureaucracy (pp.278-302). Oxford: Oxford University Press.
- MSPB(U.S. Merit Systems Protection Board) (2011). *Making the Right Connections: Targeting the Best Competencies for Training*, February 2011
- MSPB(U.S. Merit System and Protection Board) (2015). *Training and development for the senior executive service: a necessary investment, a report to the President and the Congress of the United States*, US Merit System and Protection Board, Washington, DC, December.
- Mulder, M. (2001). Competence development some background thoughts. *The journal of agricultural education and extension*, 7(4), 147-158.
- Murphy, S. E., Blyth, D., & Fiedler, F. E. (1992). Cognitive resource theory and the utilization of the leader's and group members' technical competence. *The leadership quarterly*, 3(3), 237-255.
- Nalbandian, J. & Edwards, J. T. (1983). The values of public administrators: A comparison with lawyers, social workers, and business administrators. *Review of Public Personnel*

- Administration*, 4(1), 114–127.
- Nigro, F. & Nigro, L. G. (2006). *The new public personnel administration*, 6th ed, Wadsworth.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Aldine Transaction.
- OPM(Office of Personnel Management). (2011). *Senior Executive Service Survey Results for Fiscal Year 2011*, May 2012, p. 74–75. (Retrieved from <http://1.usa.gov/1qMlotO>).
- OPM(Office of Personnel Management). (2015). *Senior Executive Service Exit Survey Results April 2015*, p. 9. (Retrieved from <http://1.usa.gov/1TZ7yM9>).
- OPM(Office of Personnel Management). (2017). *Annual Performance Report Fiscal Year 2017*, (Retrieved from <https://www.opm.gov/about-us/budget-performance/performance/2017-annual-performance-report.pdf>).
- OECD(Organization for Economic Co-operation and Development). (2011). *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. OECD Publications Centre.
- OECD(Organization for Economic Co-operation and Development). (2014). *Water governance in the Netherlands: Fit for the future?*. OECD Publications Centre.
- Osland, J. S., Bird, A., Mendenhall, M., & Osland, A. (2006). *11 Developing global leadership capabilities and global mindset: a review*. Handbook of research in international human resource management, 197.
- Ostram, E. (1973). The need for multiple indicators in measuring the output of public agencies. *Policy Studies Journal*, 2(2), 85–92.
- O'Toole, Jr, L. J. & Meier, K. J. (1999). Modeling the impact of

- public management: Implications of structural context. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4), 505–526.
- O'Toole, Jr, L. J. & Meier, K. J. (2004). Public management in intergovernmental networks: Matching structural networks and managerial networking. *Journal of public administration research and theory*, 14(4), 469–494.
- Palguta, J. M. (2001). Performance appraisals are not Performance management. *Issues of Merit*. pp.1–2.
- Partnership for Public Service and McKinsey and Company (2016). *A Pivotal Moment for the Senior Executive Service: Measures, Aspiration Practices, and Stories of Success*. Washington, DC: Partnership for Public Service.
- Pascarella, E.T. & Terenzini, P. T. (1991). *How College Affects Students: Findings and Insights from Twenty Years of Research*, Jossey Bass, San Francisco, CA.
- Peng, M. & Luo, Y. (2000). Managerial Ties and Firm Performance in a Transition Economy: The Nature of a Micro–Macro Link. *The Academy of Management Journal*, 43(3), 486–501.
- Peters, B. G. (2010). *The politics of bureaucracy*. New York : Longman. (6th edition).
- Pierson, F. C. (1959). The education of American businessmen. *The Journal of Business Education*, 35(3), 114–117.
- Posner, M. I. (1998). Introduction: What is it like to be an expert. In M.T.H. Chi, R. Glaser, & M. J. Farr(eds), *The Nature of Expertise*(xxix–xxxvi). Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Putnam, R. (1993). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life, *The American Prospect*. 4(13): 35–42.
- Radin, B. (2006). *Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values*. Georgetown

University Press.

- Rainey, H. G. (1993). "Toward a Thoery of Goal Ambiguity in Public Oraganizations." In J. L. Perry, (ed). Research in Public Adminstration, Vol. 2. Greenwich, Conn: JAI Press.
- Rainey, H. G. & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of public administration research and theory*, 9(1), 1-32.
- Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. John Wiley & Sons.
- Rainey, Hal G & Jung, Chan Su. (2012). *Goal ambiguity research in government*, 공공관리와 성과: 연구방향에 대한 성찰과 모색 / Richard M. Walker, George A. Boyne, Gene A. Brewer 편저 ; 배성기, 김윤경, 김영철 옮김. 서울: 큰날개.
- Riccucci, N., Naff, K., Shafritz, J., & Rosenbloom, D. (2008). *Personnel management in government: Politics and process* / Norma M. Riccucci, Katherine C. Naff ; with the assistance of Jay M. Shafritz, David H. Rosenbloom. (6th ed), Public administration and public policy: p.132). Boca Raton, FL: CRC Press.
- Ridley, C. E., & Simon, H. A. (1938). *Measuring municipal activities: A survey of suggested criteria and reporting forms for appraising administration*. International city managers' Association.
- Ridley, F. F. (1968). *Specialists and Generlists: A Comparative Study of the Civil Services at Home and Abroad*(London: Routledge and Kegan Paul).
- Ripley, R. B., Holmes, W. M., Franklin, G. A., & Moreland, W. B. (1974). *Explaining Changes in Budgetary Policy Actions*.

- Administration & Society, 6(1), 22 - 43.
- Ripley, R. B., Franklin, G. A., Holmes, W. M., and Moreland, W. B. (1975). Structure, Environment, and Policy Actions: An Empirical Exploration. In Policy-Making in the Federal Executive Branch, Randall B. Ripley and Grace A. Franklin (eds). New York: Free Press.
- Schultz et al., (1983). 인간자본론 : 제1회 국제학술강연회 종합보고서 / 테오도르 솔츠 ... [等]著 ; 金仁哲 ... [등]역 ; 사회발전연구소 연구부 [편]., 서울: 사회발전연구소 연구부.
- Schultz, T. W. (1960). Capital formation by education. *Journal of political economy*, 68(6), 571-583.
- Shafritz, J. M. & Hyde, A. C. (2012). *Public Administration: Classic Readings*. Cengage Learning.
- Sharkansky, I. (1965). Four agencies and an appropriations subcommittee: a comparative study of budget strategies. *Midwest J. of Pol. Sci.* 9 (August): 254-281.
- Sowa, J. E. (2018). *Reforming The Senior Executive Service*. In Norma M. Riccucci. *Public Personnel Management*. (pp.175-191). New York, NY: Routledge.
- Sparrow. (1996). *Competency based pay Too good to be true*. People Management, Dec. 5, 22-25.
- Spencer, L. M. & Spencer. S. M. (1993). *Competence at work: models for superior performance*. New York:Wiley.
- Stafford, M. (2016). The executive civil servants' training system of the united states. *International Journal of Civil Service Reform and Practice*, 1(1).
- Suleiman, E. N. (2003). *Dismantling democratic states*. Princeton University Press.
- Swanson, Holton, & Holton, 2nd Ed. (2008). *Foundations of human*

- resource development* / Richard A. Swanson, Elwood F. Holton, III. San Francisco, CA: Berrett-Koehler.
- U.S. Merit Systems Protection Board. (2011). *Making the Right Connections: Targeting the Best Competencies for Training*
- Van der Heijden, B. I. J. M. (2000). The development and psychometric evaluation of a multidimensional measurement instrument of professional expertise. *High Ability Studies*, 11(1), 9-39.
- Van Wart, M. & Berman, E. (1999). Contemporary Public Sector Productivity Values: Narrower Scope, Tougher Standards, and New Rules of the Game. *Public Productivity & Management Review*, 22(3), 326-347.
- Van Wart, M. (2010). *Increasing Organizational Investment in Employee Development*. Condrey, Perry, Condrey, Stephen E., & Perry, James L. (2010). Handbook of human resource management in government. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Wakabayashi, M. & Graen, G. B. (1984). The Japanese career progress study: A 7-year follow-up. *Journal of Applied Psychology*, 69(4), 603.
- Walker, R. M., Brewer, G. A., Boyne, G. A., & Avellaneda, C. N. (2011). Market orientation and public service performance: new public management gone mad?. *Public Administration Review*, 71(5), 707-717.
- West, W. F. (2005). Neutral competence and political responsiveness: an uneasy relationship. *Policy Studies Journal*, 33(2), 147-160.
- Williams, D. (2003). Measuring Government in the Early Twentieth Century. *Public Administration Review*, 63(6), 643-659.
Retrieved from
- Winter, D. G. (1981). *A New Case for the Liberal Arts. Assessing*

Institutional Goals and Student Development. Jossey-Bass Inc., Publishers, 433 California Street, San Francisco, CA 94104.

Wood, R., & Payne, T. (1998), *Competency-based Recruitment and Selection*, 23-26. New York: John Wiley.

Yang, K. & Pandey, S. K. (2008). How do perceived political environment and administrative reform affect employee commitment?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 335-360.

3. 참고기사

서울신문. [토요 포커스] 이공계 출신 공무원들의 애환. 2010.04.24.

(<http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20100424014013#csi dx95fd9eaa50183749164654f7b701c86> . 검색일:2019.5.28.)

시사IN. 청와대 안에서 꼭꼭 숨어라?. 2015.4.2.

(<https://www.sisain.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=22803>.
검색일: 2019.4.21. 23:14)

아시아경제. "공무원 '월급 522만원'은 통계 오류, 민간 86% 수준 불과". 2018.04.25.

(<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2018042514203879792>. 검색일: 2019.5.28.)

중앙일보. 정치적 임명직 인사는 '만사'이지만 '망사'될 수도. 2019.5.16.

(<https://news.join.com/article/23468783>. 검색일:2019.5.28.)

한국경제. [대한민국 공무원으로 산다는 건] 기피부처의 반전...국장만 다섯 번 '다복'한 공무원 많아. 2017.4.9.

(<https://www.hankyung.com/economy/article/2017040963841>,
검색일:2019.5.28.)

4. 홈페이지

국가기록원 홈페이지. (<http://www.archives.go.kr/next/viewMain.do>.

검색일:)

연합뉴스인물정보 홈페이지.

(http://sales.yonhapnews.co.kr/YNA/ContentsSales/ContentsData/YISW_PeopleHome.aspx. 검색일:)

인사혁신처 홈페이지.

(<http://www.mpm.go.kr/mpm/info/infoBiz/compAppr/compAppr01/>. 검색일: 2019.02.04.)

인사혁신처 국가공무원인재개발원 홈페이지.

(<https://www.nhi.go.kr/cad/frontAbi/cacAbiMdr.do>. 검색일: 2019.05.11.)

재정정보공개시스템.

(<http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/service/openInfPage.do?i nflId=9DQF7E72M4Z89V8S128M2316190>. 검색일:)

조인스인물정보 홈페이지. (<https://people.join.com/>. 검색일:)

e나라지표.

(http://index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1020&board_cd=INDX_001. 검색일: 2019.04.13.)

Australian Public Service Commission 홈페이지

(<https://www.apsc.gov.au/senior-executive-leadership-capability-framework>. 검색일: 2019.5.25).

US Office of Personnel Management 홈페이지.

(<https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/executive-core-qualifications/> 검색일: 2019.5.25).

The Study of Relation between Government Manager' s Competence and Performance: Focusing on Senior Executive Service Officers in the Central Government

Min-Kyoo, Kim

Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

The topic of government manager' s competence is related the theory of public performance management where the role of management in government has been taken as central issues. Most of previous studies did not fully focused on government manager' s role itself and they relatively neglected on how government manager' s traits are effect on governmental performance. Although some studies tried to include them in their research model just as control variable, these are not sufficient to explain performance due to limited usage such as demographic traits. Also these variable is not effective because they are failed to explain performance based results or reflect changing current policy environment.

This thesis focused on the government manager' s competence

within Korean governmental context and using three competence factors which is thinking, work, and relation competence. These factors leads to explain two important governmental performance, program and budget. In this thesis, these new factors of competence are vital one to explain the governmental outcomes and these variable would be distinguishable compared to other variables already proven in the previous studies.

For this, this thesis prepared data for 2,456 units of programs from 2008 to 2015. Especially data for senior executive members is gathered diverse sources including governmental archive, news agencies, and private data bases.

Some hypothesis in this thesis are proven as expected. Specifically, major mobility in thinking competence, organization mobility in work competence, and presidential office experience in relate competence were shown as effective independent variables to explain governmental performances. In addition, these results not only applicable to expand coverage of public performance management theory but also to helpful to understand how to manage and nuture governmental managers as valuable assets in the context of Korean Central government.

Keyword : Senior Executive Service, Competence, Public Performance Management, Program Outcome, Budget Increase.

Student Number : 2014-30758